



UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA  
SEDE IBEROAMERICANA SANTA MARÍA DE LA RÁBIDA  
2006

## TÍTULO

**Neoliberalismo y modernización del Estado en El Salvador**  
Análisis de tres procesos:  
Privatización, desregulación y descentralización

## AUTOR

**Roberto Enrique Rodríguez Meléndez**

<b>Director Tesis</b>	Torres Rivas, Edelberto
<b>Maestría</b>	II Maestría en Ciencia Política en Iberoamérica
<b>Módulo presencial</b>	2000
<b>ISBN</b>	84-7993-108-6
©	Rodríguez Meléndez, Roberto Enrique
©	Para esta edición, la Universidad Internacional de Andalucía



**La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes limitaciones de uso:**

- a) La difusión de esta tesis por medio del servidor de la UNIA ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia.
- b) No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servidor de la UNIA.
- c) Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos.
- d) En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

*Neoliberalismo y modernización del Estado en El Salvador*

*Análisis de tres procesos:*

*Privatización, desregulación y descentralización*

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

- 1.- A modo de introducción
- 2.- Las alternativas al desarrollo en el marco de una economía global
  - 2.1.- El neoliberalismo
  - 2.2.- El neoestructuralismo
  - 2.3.- El desarrollo humano del PNUD
  - 2.4.- El desarrollo "desde abajo" o "basismo"
- 3.- Los antecedentes del cambio
- 4.- Los contenidos de la reforma: una aproximación al diseño del nuevo papel del Estado
  - 4.1.- Los ejes habituales de la modernización del Estado
    - 4.1.1.- La privatización
    - 4.1.2.- La desregulación
    - 4.1.3.- La descentralización
  - 4.2.- Algunas distorsiones reiteradas en el diseño de los ejes de modernización
- 5.- El Salvador en este contexto
  - 5.1.- La paz entra en escena: el contexto de la nueva política económica
- 6.- El marco normativo e institucional de la modernización en El Salvador
- 7.- La privatización de las Telecomunicaciones en El Salvador
  - 7.1.- El diseño institucional del cambio en el ámbito de las comunicaciones
  - 7.2.- El ente contralor y los derechos del usuario
- 8.- La privatización de la Seguridad Social en El Salvador
  - 8.1.- El cambio de paradigma prestacional
  - 8.2.- El marco institucional de la reforma
  - 8.3.- El papel de la Superintendencia de Pensiones y el poder de las AFP's
  - 8.4.- Los horizontes del nuevo sistema previsional
- 9.- Descentralización: el desarrollo de la Autonomía Municipal en El Salvador
  - 9.1.- El proceso de descentralización en El Salvador: necesidad de un proyecto definido
  - 9.2.- La revisión, fortalecimiento y armonización del marco institucional y legal del municipio
- 10.- Conclusiones

## *Neoliberalismo y modernización del Estado en El Salvador*

*"Cuando las crisis económicas coinciden con transiciones políticas las nuevas democracias se enfrentan con un doble desafío: cómo reanudar el crecimiento y al mismo tiempo consolidar unas instituciones políticas nacientes"*  
(Adam Przeworski; "Las reformas económicas en las nuevas Democracias. Un enfoque social demócrata")

*"Lo que estamos presenciando ahora no es la retirada del Estado de la escena económica, sino el surgimiento de una nueva forma de intervención, mediante la cual nuevos medios y nuevas áreas, se ven influidas por el Estado, mientras otras son declaradas de venta libre y transferidas al mercado".*  
(Manuel Castells; "La ciudad informacional")

### **1.- A modo de introducción.**

Un rasgo destacado y distintivo de las prácticas económicas implementadas en los últimos años ha sido el énfasis en la reducción en materia de la intervención del Estado en el desarrollo de la sociedad.

Dichas prácticas o mejor llamarlo "nuevas políticas económicas" han sido puestas en práctica en nuestro país, quizá con mayor fuerza a partir de principios de los años 90, dejándose sentir sus influencias, e iniciando un proceso inacabado aún hoy en El Salvador, sobre la base de la necesaria reestructuración del modelo de desarrollo imperante: el capitalismo. Respecto a ese proceso de reestructuración estatal que ha permitido un vuelco sobre lo privado desde lo público, es a lo que nos referiremos a continuación.

Nuestro país no ha sido un experimento aislado. Toda Latinoamérica se ha visto afectada por programas de ajuste económico de tendencia neoliberal, que han llevado generalmente grandes dosis de políticas de "menor intervención estatal", frente a políticas de "mayor incentivo a la organización privada", vinculándose inclusive con el

fenómeno de la globalización, aunque ciertamente no son aspectos enteramente sinónimos, sino más bien convergentes en un momento histórico dado<sup>1</sup>.

En este sentido podríamos afirmar que los países de América y específicamente El Salvador, atraviesan una serie de vicisitudes propias de un cambio de época: “dos orientaciones de política económica condensan el giro de los nuevos tiempos; la racionalización y la reducción del papel del Estado en la economía y por otra parte la redefinición de las relaciones entre las economías nacionales y el mercado internacional”<sup>2</sup>.

Este trabajo pretende describir los efectos y los problemas suscitados sobre el papel del Estado en la ejecución de tres programas surgidos de esta nueva visión del papel que debe de jugar aquél en las sociedades contemporáneas:

- 1) la privatización y desregulación de las telecomunicaciones,
- 2) la privatización de la Seguridad Social (o de las pensiones en sentido estricto) y
- 3) la descentralización administrativa, a partir del desarrollo de la Autonomía Municipal.

Es un enfoque que pretende retomar una vez más el problema de *"repensar el papel de Estado"*, tomando como base la relación existente entre los cambios de política económica implementados en el último decenio en El Salvador, y de cómo ellos han afectado la idea de Estado, que nosotros tenemos, respecto a su Poder y a sus funciones;

---

<sup>1</sup> "No es fácil caracterizar la globalización, aunque se perciban algunos aspectos que la caracterizan, sobre todo en el ámbito de la economía. Aun cuando, ciertamente se trata de procesos y tendencias de carácter económico, tecnológico, cultural, etc. En tanto que, "El fenómeno de la globalización evidentemente no puede quedar circunscrito al campo de las relaciones comerciales, su mayor impacto se produce en el Estado..." (...) "...por lo que se refiere al Estado, conceptos como el de soberanía, control y rectoría de la economía, entendida como economía nacional, han sufrido un irreparable desgaste. Como contrapartida, el resurgimiento del mercado global inclina en sentido opuesto, una balance en el que hasta hace poco el Estado tenía el mayor peso. Albergue, Pablo Mauricio; "Política y globalización", en: Torres, Luis Antonio (ed.) *"Globalización, Sociedad, Estado y Mercado"*, publicaciones de la Fundación Konrad Adenauer e ISED, San Salvador, 2º edición, Imprenta Criterio, 1996., p. 6, 14.

especialmente en lo relativo a ser el garante de los derechos en las relaciones entre particulares.

Será aquí relevante el análisis del papel del Estado como garante de la "igualdad de los ciudadanos", así como los derechos que pueden verse más afectados en los programas escogidos, tales como: los derechos de los usuarios, en el sector telefónico, los pensionados en materia de Seguridad Social, y en el individuo en general, en cuanto a la descentralización administrativa por medio de los municipios. Ello sin perjuicio de aludir también a la protección de derechos humanos propios del esquema neoliberal, como los relativos a la propiedad y al juego de la "libre competencia".

Específicamente, para el análisis de las situaciones antes descritas, tomaremos de referencia las instituciones estatales y su marco normativo, es decir: la influencia y el papel que las instituciones constitucional y normativamente han sido definidas en El Salvador. Partiendo de la idea que representan un conjunto de normas que regulan las relaciones entre los ciudadanos y que brinda un marco protector de los derechos arriba mencionados, así como el encuadramiento de las reglas del juego para la transformación paulatina del Estado salvadoreño.

Ahora bien, eso no quiere decir que el proceso de reformas implementadas en los países latinoamericanos pueda analizarse únicamente a través del cambio normativo. Evidentemente que no, en tanto que el proceso no puede ser medido a partir únicamente de un esquema formal, de un libreto prefijado. "De hecho, el proceso de reformas es una operación sustancialmente política, esto es, una operación cuyo variado desenlace depende de las salidas contingentes que las elites gubernamentales dan a los dilemas

---

<sup>2</sup> Torre, Juan Carlos; *"El proceso político de las reformas económicas en América Latina"*, Paidós, Buenos Aires, 1999, p. 11.

puestos por las presiones de la adversidad económica y por las restricciones políticas e institucionales que circunscriben su libertad de acción”<sup>3</sup>.

En todo caso consideramos que este enfoque permite al observador encontrar vacíos o puntos de apoyo para la puesta en funcionamiento de las nuevas políticas económicas en El Salvador, y abre la puerta, al análisis institucional, en el sentido que, se puede llegar a considerar si las instituciones del Estado salvadoreño, se encuentran lo suficientemente consolidadas para responder a la tutela de los derechos fundamentales, en el entorno de una economía globalizada<sup>4</sup>.

## **2. Las alternativas al desarrollo en el marco de una economía global.**

“Ni la reforma del Estado, ni la de sus Administraciones públicas se justifican por sí mismas sino porque sean necesarias para garantizar el desarrollo de los pueblos latinoamericanos”<sup>5</sup>. De la anterior afirmación se deriva la necesaria fundamentación propuesta, sobre la base de un objetivo fundamental: el desarrollo, entendiéndose este como “un proceso de construcción de instituciones y capacidades para la acción colectiva”<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Idem. Además “las instituciones cambian lentamente y lo hacen de forma incremental como describe D.C. North, para quien las instituciones entendidas como marcos normativos, están hospedadas en el “disco duro” de las sociedades y su transformación no es sencilla. Se generan a través de procesos históricos de largo plazo y requieren tiempo y condiciones especiales para su reformulación. Es decir, se requiere algo más que voluntad política y consenso entre actores, es indispensable que la praxis histórica consagre la eficacia de las nuevas instituciones para consolidar el nuevo orden”. Tomado de: Yáñez, César; “*Los Estados latinoamericanos y la pertinaz desigualdad: una interpretación histórica de los obstáculos al desarrollo humano*”, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, IIG, Barcelona, 2000., p. 6.

<sup>4</sup> En la actualidad, la internacionalidad de la economía a un ritmo acelerado es quizá uno de los elementos esenciales del proceso de reestructuración económica del modelo de desarrollo actual.

<sup>5</sup> Prats y Catalá, Joan; “*La rehabilitación del estado en la teoría y en la práctica del desarrollo. Planteamientos neoinstitucionales*”, en: Biblioteca de Ideas, colección documentos, Instituto Internacional de Gobernabilidad, septiembre de 1999, disponible en: <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/documentos/tema4/docu0066.htm>

<sup>6</sup> Prats y Catalá, Joan; Ponencia introductoria al taller: “*Ahora las instituciones. Desarrollo institucional para el desarrollo humano en América Latina*”, los días 18 y 19 de octubre de 1999 en México D.F. Tomado de: Biblioteca de ideas IIG, serie Documentos, disponible en: <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/documentos/tema4.htm>

Por ello resulta indiscutible, antes del análisis de las propuestas de reforma y de los cambios ya operados acercarnos a la idea misma de desarrollo, y las alternativas para su consecución.

En un primer momento, la respuesta fue liberal conservadora, dada la imperiosa necesidad de reformar el Estado, restablecer su equilibrio fiscal y equilibrar la balanza de pagos de los países. Esta respuesta, fue entonces acotada por dos fenómenos que se desarrollaron a la vez, si los podemos llamar así, de repercusión mundial: el neoliberalismo y la globalización.

El neoliberalismo ha sido potenciado por la globalización como alternativa para lograr el desarrollo económico y humano en el mundo<sup>7</sup>. Sin embargo no es esta la única alternativa formulada para conseguirlo. Por ello brevemente enunciaremos a continuación las alternativas más ampliamente aceptadas y discutidas en la actualidad y que de una u otra forma, están presentes en la mayoría de proyectos de reforma o modernización del Estado.

### *2.1.- El neoliberalismo.*

El neoliberalismo, al igual que otros modelos de profunda raíz económica, critica fuertemente el funcionamiento distorsionado de los mecanismos del mercado y de las políticas económicas que sustituyeron el mercado por el Estado. Podríamos decir que hoy es el planteamiento dominante y los proyectos de política económica de esta orientación son llevados a cabo, recomendados o sugeridos por instituciones de gran fuerza dentro de nuestro contexto regional<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Dicha potenciación resulta sobre todo a partir del surgimiento de mercados globales de capitales, bienes y servicios, como consecuencia de la liberalización, de la desregulación y de la creciente facilidad de la comunicación. Véase: Mayntz, Renate; “*Nuevos desafíos de la teoría de gobernanza*”, en: *New Challenges to Governance Theory*, Jean Monet Chair Paper RSC n° 98/50, disponible en: [www.iue.it/RSC/Maynz/htm](http://www.iue.it/RSC/Maynz/htm)

<sup>8</sup> Como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)

Podríamos señalar que el neoliberalismo como alternativa se impone frente a la necesidad de transformar el modo capitalista de producción, que trataba de responder a las propias contradicciones generadas dentro del capitalismo. Estas contradicciones, originaron que gobiernos como empresas, así como instituciones internacionales impusieran una nueva disciplina económica mundial.

“Se tuvo que establecer un nuevo modelo de organización socioeconómica que fuera capaz de alcanzar las metas fundamentales del sistema capitalista, concretamente: aumentar el nivel de beneficios del capital privado, el motor de la inversión y por lo tanto de crecimiento”<sup>9</sup>. Así, se va generando un nuevo modelo de capitalismo que caracterizará a la mayor parte del ordenamiento internacional a finales de los años 80<sup>10</sup>.

El rol de los bancos multilaterales (FMI; BID; BM), como únicas instituciones financieras a las cuales los países con problemas económicos se podían aferrar en momentos de crisis económica -Latinoamérica, especialmente a finales de los 70 durante las décadas de los 80 y 90<sup>11</sup>-, aumentó la importancia de esta alternativa en momentos de recesión económica, sobre todo cuando se cayó en la cuenta que los problemas financieros de muchos países latinoamericanos no eran temporales.

Inclusive algunas de estas instituciones llegaron a compartir presupuestos similares para la consecución del desarrollo en la región; estas coincidencias son conocidas como el *Consenso de Washington*, el cual comprende tres tipos de políticas: (i) la reforma de la política macroeconómica, (ii) la reforma del régimen comercial y (iii) la política para fomentar el desarrollo del sector privado<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Castells, Manuel; “*La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*”, Alianza editorial, Madrid, 1995., p. 51.

<sup>10</sup> Ibidem., p. 52. Sobre los rasgos de este Nuevo sistema puede verse, la obra antes citada p. 52-59.

<sup>11</sup> Se habla inclusive de la “Segunda gran crisis del capitalismo”. Puede verse al respecto: Villarreal, René; “*La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*”, Fondo de Cultura Económica, México, 1986., p. 140 y ss.

<sup>12</sup> Inter American Development Bank; Social Agenda group, “*Growth and poverty: assessments and reforms*”, Washington, IDB, 1993<sup>a</sup>., p. 3

Ello tuvo especial repercusión para América Latina en tanto que, según el "*Consenso de Washington*", las causas de las crisis económicas de dicho hemisferio podrían sintetizarse en dos:

- a) Excesiva intervención estatal, expresada en forma de proteccionismo, sobre-regulación y la concreción de un sector público sobredimensionado; y
- b) Un populismo económico, representado como laxitud fiscal: falta de voluntad para eliminar el déficit presupuestario<sup>13</sup>.

Y específicamente, dentro de este contexto para Williamson, el Consenso de Washington comprendería para la erradicación de las endémicas crisis económicas en Latinoamérica:

- I) La imposición de una disciplina presupuestaria a fin de eliminar el déficit fiscal.
- II) La modificación de las prioridades del gasto estatal, con la finalidad de eliminar las subvenciones y aumentar los gastos en educación y salud.
- III) La aplicación de una reforma fiscal.
- IV) Que el establecimiento de los tipos de interés debe efectuarse por el mercado y ser positivos.
- V) Que el tipo de cambio debe estar determinado por el mercado.
- VI) La liberalización del comercio y su orientación hacia el exterior.
- VII) La inversión directa no debe de sufrir restricción alguna
- VIII) La privatización de las empresas estatales.
- IX) La desregulación de la economía, y
- X) Que los derechos de propiedad deben ser prioritariamente garantizados.

A estos factores pueden agregarse la orientación hacia el exterior y la integración hemisférica (a partir de la globalización de las economías), la reforma del

---

<sup>13</sup> Bresser Pereira, Luis Carlos; Maravall, José María; Przeworski, Adam; "*Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque social demócrata*", Alianza editorial, Madrid, 1995., p. 33.

sector público y el desarrollo de los recursos humanos<sup>14</sup>. El Consenso sirvió para el desarrollo e implementación de lo que podría denominarse como el primer grupo de reformas neoliberales dentro del hemisferio, y que fueron identificadas con Programas de Ajuste Estructural dentro de la región.

Sin embargo, se ha reconocido la insuficiencia del “consenso de Washington” como programa para alcanzar el desarrollo. Así, este planteamiento se ha complementado con el desarrollo de políticas para erradicar la pobreza, por medio de la puesta en acción de fondos para el desarrollo socioeconómico<sup>15</sup>. Así el BID por ejemplo, ha empezado a revisar su política social recientemente. En 1993 inició un nuevo programa, llamado "Grupo de la agenda social". Este grupo reconoce la necesidad de "la incorporación de nuevos elementos más allá del llamado Consenso de Washington". Subraya la necesidad de procesos innovadores como eje central de las políticas de desarrollo, así como también una reforma socioeconómica<sup>16</sup>.

El BID declara que la idea de "alcanzar primero el crecimiento económico, porque todo lo demás vendrá después" ya no es válida y que debe definirse "una serie equilibrada e integrada de políticas económicas, financieras y sociales"<sup>17</sup>. También establece que la simple "añadidura" del análisis de la pobreza a un análisis preexistente de estrategias para el desarrollo no es suficiente<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> La reorganización del capitalismo dice Castells genera una serie de cambios sustanciales en el modelo –por él descritos– de intervención estatal y que en buena medida coinciden con los planteamientos del consenso de Washington. Véase: Castells, Manuel; *“La ciudad informacional...”*, ya citado., p. 54-56.

<sup>15</sup> Ello debido a los “altos costes sociales” de las políticas implementadas. De ahí que se le haya prestado mayor atención últimamente a los recursos humanos, la infraestructura y la erradicación de la pobreza.

<sup>16</sup> Inter American Development Bank; Social Agenda group, *“Growth and poverty...”*, ya citado. P. 7.

<sup>17</sup> Enmerij, Louis; *“The social question an the Inter-American Development Bank”*, Washington, IDB, 1993., p. 186.

<sup>18</sup> Para el BID el tema prioritario de la agenda para el desarrollo sería “la gobernabilidad” que implica para dicha institución “condiciones de previsibilidad y estabilidad asociadas a la existencia de un marco legal apropiado para el desarrollo, eficiente asignación y administración de los recursos públicos, información y transparencia en la Administración del Estado, honestidad y responsabilidad del gobierno y participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y de ejecución de las mismas”. De suyo la importancia en este esquema del Estado de Derecho. Cfr. Barraza, Beatriz; *“Gobernabilidad y desarrollo: la visión del BM y del BID”*, en: Revista Tercer Mundo, 1998, ([www.redtercermundo.org.uy/](http://www.redtercermundo.org.uy/))

Por su parte, en las oficinas del Banco Mundial hay también interés creciente por las políticas sociales y por la reducción de la pobreza. La afirmación del informe de 1993 de que "la reducción de la pobreza debe ser el criterio por el cual juzgar el desempeño del Banco como institución de desarrollo" es un ejemplo<sup>19</sup>.

A partir de este impulso las reformas propuestas desde el BM han reconocido hoy cada vez más la importancia de la participación del Estado para el alcance del desarrollo, por medio de un distanciamiento de las formulaciones básicas del "consenso"<sup>20</sup>, una transformación de las instituciones y de la gestión pública, aún cuando no se tenga muy clara –o por lo menos se tengan discrepancias sobre- la relación que debe existir entre las instituciones y el desarrollo<sup>21</sup>.

Sin embargo, como antes afirmamos, esta no es la única alternativa planteada para el desarrollo de los países del hemisferio. Así, se ha señalado la existencia de otras "alternativas" para la consecución del desarrollo en el área, aún cuando las que a continuación describiremos no han logrado construirse y afianzarse tanto como el neoliberalismo<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> "Es posible reconocer dos enfoques de política en las propuestas de complementación, según el grado de adhesión a la formulación original del "Consenso" y el distanciamiento respecto de las premisas fundamentales de la economía neoclásica. El primero plantea un conjunto reducido de reformas institucionales orientadas a mejorar la eficacia de las recomendaciones del "Consenso", a partir de cuatro sectores clave -finanzas, justicia, educación y administración pública-. El segundo cuestiona algunas de las premisas del "Consenso", señalando la necesidad de regulación estatal en terrenos en los que el mercado libre no basta para proveer desarrollo- regulación fiscal, fomento de la competencia, estímulo a la transmisión tecnológica. Al respecto puede verse: Vilas, Carlos; *¿Más allá del consenso de Washington? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional*, en Revista del CLAD Reforma y Democracia n°

<sup>21</sup> Ana Sofia Cardenal (Comentario); *"Beyond the Washington Consensus: institutional matter"*, comentario al texto, en: Biblioteca del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, 1998., p. 201.

<sup>22</sup> Para Van Der Borgh, las propuestas del neoestructuralismo y de los programas de desarrollo humano (PNUD), son eso, propuestas, ideas, recomendaciones, mientras que lo que aquí llamaremos "desarrollo alternativo", es más bien un esfuerzo por analizar y dar dirección a las iniciativas de grupos de base. Van Der Borgh, Chris; *"Una comparación de cuatro modelos contemporáneos de desarrollo en América*

## 2.2.- *El neoestructuralismo*

Dicho planteamiento surge de la mano de un grupo de economistas ligados directa o indirectamente a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) fundada en febrero de 1948 como una agencia de Naciones Unidas.

El neoestructuralismo, responde a una corrección o adecuación de su predecesor -evidentemente, el estructuralismo- que se desarrolló en América Latina dando base al modelo del “Estado interventor” (modelo de sustitución de importaciones)<sup>23</sup>.

El neoestructuralismo ataca los puntos débiles del anterior modelo: preocupado, básicamente, por las políticas de largo plazo, falló en la concreción de los instrumentos de política económica de corto plazo, en la importancia de las cuestiones financieras y monetarias y en su noción más bien idealizada de la intervención del Estado. En estos puntos, entre otros, el pensamiento estructuralista fue cuestionado, particularmente en la segunda mitad de la década de los setenta y en la de los ochenta. En respuesta, el estructuralismo empezó a concentrarse cada vez más en los problemas y las políticas de corto plazo (ejemplo de ello fueron los llamados “*paquetes de ajuste heterodoxo*”)<sup>24</sup>.

El neoestructuralismo busca una estrategia de desarrollo (a largo plazo) para enfrentar los problemas contemporáneos de América Latina y al mismo tiempo desea proporcionar una alternativa a las políticas neoliberales de corto plazo. Así, el neoestructuralismo combina la llamada “herencia estructuralista de la segunda

---

*Latina*”, en: ECA (Estudios Centroamericanos) n° 575, septiembre de 1996 (versión en Internet: <http://www.uca.edu.sv/publica/eca/ecaind.html>).

<sup>23</sup> CEPAL bajo el liderazgo de Raúl Prebisch desarrolló *la ley del deterioro de los términos de intercambio* y cuya explicación devino en la inevitable conclusión de desarrollar un nuevo modelo de desarrollo frente a la teoría clásica de la especialización que llevaba a los países de la periferia a convertirse en exportadores de bienes primarios y a los países del centro en exportadores de manufacturas. El resultado es la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones. Véase sobre el tema: Villarreal, René; “*La contrarrevolución monetarista...*”, ya citado., p. 154 y ss.

postguerra" con las respuestas de corto plazo que intentó ofrecer en los ochenta. La relación entre los instrumentos de corto y largo plazo llevó a una estrategia renovada, etiquetada por Osvaldo Sunkel como "desarrollo desde dentro"<sup>25</sup>.

La serie de informes publicados por la CEPAL, en la cual se analiza el desarrollo latinoamericano y se hacen recomendaciones para los noventa, es un claro exponente de este nuevo acercamiento neoestructuralista. Las publicaciones se concentran en temas diferentes como el medio ambiente, los recursos humanos o las políticas económicas y sociales, pero tienen como denominador común "cambiar los patrones de producción con equidad social"<sup>26</sup>.

"La transformación de las estructuras productivas de la región en un contexto de una igualdad social mayor y gradual" es, en opinión de la CEPAL la tarea primaria y común del desarrollo de América Latina y del Caribe en los noventa. Añadiendo que "tal proceso intenta crear nuevas fuentes de dinamismo los cuales, a su vez, harán posible conseguir algunos de los objetivos inherentes a una concepción de desarrollo contemporáneo: crecimiento, mejoramiento de la distribución del ingreso, consolidación del proceso de democratización, mayor autonomía, establecimiento de condiciones que detendrán el deterioro del medio ambiente y mejoramiento de la calidad de vida de la población"<sup>27</sup>.

El núcleo de la propuesta de la CEPAL para cambiar los patrones de producción con equidad social está descrito en algunas "políticas básicas". La primera

---

<sup>24</sup> Lusting, Nora, "From structuralism to neostructuralism", en: Meller, Patricio (Eds.) *Neostructuralism, neomonetarism and adjustment processes*, Colorado, Westview Press, 1991., p. 24.

<sup>25</sup> Al respecto véase: French-Davis, Ricardo; "An outline of the Neostructuralist approach", y Rosales Osvaldo; "An assessment of the structuralist paradigm for Latin American development and the prospects for its renovation", ambos en: *Revista de la CEPAL* n° 34, 1988. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/>

<sup>26</sup> "CEPAL considera que se requiere una reorientación de los patrones de desarrollo de la región en torno a un eje principal, la equidad, es decir, la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones. Esta es, si se quiere, la vara fundamental para medir la calidad del desarrollo...". CEPAL; "Equidad, desarrollo y ciudadanía", Secretaría Nacional Ejecutiva, Documento central 2000-2001., p. 11. Versión disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/>

línea política enfatiza el carácter único de cada país y la necesidad de que cada uno cuente con su propia política mixta (debido a la creciente heterogeneidad de los procesos de desarrollo de los países latinoamericanos). La segunda línea política pide apoyar una competitividad genuina. Esto debería conseguirse devaluando la moneda nacional, racionalizando la política comercial, integrando políticas tecnológicas y capacitando el potencial humano (los recursos humanos). En tercer lugar se enfatiza el fortalecimiento de los vínculos de la producción. Esto debe tener lugar "en un proceso de apertura gradual y selectiva y para pasar de una política de sustitución de importaciones relativamente indiscriminada, acompañada por esfuerzos aislados para promover las exportaciones, al desarrollo sistemático de las exportaciones industriales y a la sustitución eficiente de las importaciones". El gobierno puede apoyar la creación de vínculos intersectoriales, fortaleciendo las actividades de capacitación y el desarrollo de una infraestructura técnica, de mercado y de financiamiento internacional.

Una cuarta recomendación política tiene que ver con la interacción entre los agentes públicos y privados. El rol del Estado debería centrarse en "la superación de las deficiencias acumuladas en dos áreas cruciales: la equidad y la competitividad internacional"<sup>28</sup>. Esta intervención del Estado debería ser tanto selectiva como efectiva. Además de estas cuatro recomendaciones políticas, se presta atención especial a la importancia de la integración regional, como medio especial para incrementar la competencia internacional. También se hace hincapié en la necesidad de construir consensos nacionales alrededor de temas socio económicos importantes, los cuales deberían llevar a una estabilidad mayor<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Informe CEPAL, 1990., p. 10

<sup>28</sup> Idem.

<sup>29</sup> Economic Commission for Latin America and the Caribbean; *"Changing production patterns with social equity. An integrater aproach"*, Santiago de Chile: UN, 1992.

### 2.3. *El desarrollo humano del PNUD.*

En 1990 apareció el primer informe sobre "desarrollo humano" del Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD). El informe empezaba con estas palabras, "este informe es sobre la gente y acerca de cómo el desarrollo aumenta sus alternativas", lo cual apunta claramente la aspiración de "orientarse hacia la gente", que caracteriza a éste y a los otros informes posteriores<sup>30</sup>, aún cuando se tiene conciencia de ser una opción en construcción activa<sup>31</sup>.

El desarrollo humano es definido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo como "un proceso para ampliar las opciones de la gente. La más crítica de estas opciones de amplio rango es vivir una vida larga y saludable, educarse y tener acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida decente. Opciones adicionales incluyen la libertad política, los derechos humanos garantizados y el respeto personal"<sup>32</sup>.

Un aspecto importante del enfoque del desarrollo humano es que considera la expansión del ingreso y de la riqueza sólo como una parte del desarrollo y señala que "la simple verdad es que no hay un vínculo automático entre el crecimiento del ingreso y el progreso humano"<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> United Nations Development Programme, *Human development report*, New York, Oxford University Press, 1990., p. 1.

<sup>31</sup> A ello se refería Elena Martínez al enfatizar: "No quiero equivocarme. Todos estos aprendizajes tan promisorios aún no se hallan insertos en la organización, la práctica y la cultura del PNUD. Pero en ello estamos y a ello vamos. En el camino registraremos contradicciones creativas. Sin disenso, gusta decir Peter Drucker, nunca llegaremos a captar el problema". Tomado de: *Gobernabilidad: la dimensión institucional del desarrollo humano. El rol del PNUD*, en: Serie Documentos, Instituto Internacional de Gobernabilidad, versión en internet: <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/documentos/tema4/>

<sup>32</sup> United Nations Development Programme, *Human development report* (1990)., ya citado, p. 1.

<sup>33</sup> *Ibidem.*, p. 11. El desarrollo humano se distingue así de los planteamientos convencionales, es decir, del planteamiento que se concentra en el crecimiento económico (que, de acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, es necesario, pero no suficiente), del que insiste en la formación del capital humano (que considera a los seres humanos primariamente como medios y no como fines), del que enfatiza el bienestar humano (que considera a los seres humanos más como beneficiarios que como participantes) o del enfoque de las necesidades básicas (que se dedica a proporcionar bienes y servicios,

El desarrollo humano se concentra en los individuos y su rol en el proceso de desarrollo, inclinándose por recomendar el desarrollo participativo: "Las necesidades y los intereses de la gente deben guiar la dirección del desarrollo y la gente debería participar plenamente en el esfuerzo por el crecimiento económico y el progreso social".

Para evaluar tal desarrollo, el PNUD presenta una visión alternativa a los indicadores económicos clásicos del desarrollo, pues no considera solamente el ingreso per cápita, como índice de desarrollo, sino también la situación del acceso a la educación y a la salud, reflejándose ésta última en la esperanza de vida<sup>34</sup>.

Si debe destacarse que esta opción contiene un trasfondo liberal fuerte al considerar el rol de las opciones individuales de la gente y la libertad, el gobierno liberal-democrático y la importancia del mercado. Supone que las "opciones reales" pueden ser hechas por la gente y que la democracia nacional es alcanzable en el contexto de la economía mundial actual. El desarrollo humano también tiene una tendencia social demócrata mayor al subrayar la importancia de la actividad pública y la redistribución del ingreso nacional e internacional y al criticar la creencia liberal ortodoxa en la infalibilidad del mercado y del comercio.

Dado que el desarrollo humano aspira a mantener una perspectiva integral del desarrollo, las recomendaciones dadas por el Programa de Naciones Unidas para el

---

en lugar de concentrarse en las opciones humanas). Cfr. Van Der Borgh, Chris; *"Una comparación de cuatro modelos contemporáneos de desarrollo en América Latina"*, ya citado.

<sup>34</sup> Podría decirse que para el PNUD la situación ideal que sirve para evaluar el desarrollo humano es la existencia de una esperanza de vida de 85 años, acceso a la educación para todos, y un ingreso anual cercano a los 5, 120 dólares. Cfr. *"El Salvador: 115 en el Informe del Desarrollo Humano del PNUD"*, en: Semanario Proceso n° 728, UCA editores, 2 de octubre de 1996., p. s/n. Disponible en: <http://www.uca.edu.sv/publica/proceso/proc728.html>

El IDH (Índice de desarrollo humano) del PNUD, parece cumplir con el objetivo de ofrecer una visión no economicista del desarrollo humano. Al incluir logros en longevidad, mediante la medición de la esperanza de vida, y los educativos, combinando la tasa de alfabetización con la de escolarización, junto con el PIB per cápita a paridad del poder adquisitivo (PPA), se consigue medir el progreso del desarrollo socioeconómico del mundo, por medio de indicadores homogéneos y universales. Cfr. Yáñez, César; "El nuevo cálculo del Índice del Desarrollo Humano del PNUD 1999, su impacto en América Latina y su evolución histórica secular desde 1990", en Revista Instituciones y Desarrollo, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona, 1999, disponible en: <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/documentos/>

Desarrollo son variadas. Entre otras, promueve la acción gubernamental eficiente, especialmente en el campo de las políticas sociales. Los gobiernos tienen una tarea y una responsabilidad claras en el campo de la educación y la salud. Por lo tanto, deberían hacerse cambios en el gasto público, orientados hacia estas tareas. Cuando sea necesario, las políticas también deberían hacerse más eficientes y baratas. Niveles más altos de participación comunitaria, mejorar la administración y tecnología barata son soluciones posibles. En general, se debería dar prioridad a la educación y la salud primaria, al agua, a la higiene y a los subsidios alimentarios para los sectores más pobres<sup>35</sup>.

Actualmente, el PNUD insiste en "considerar al desarrollo como un entorno en el que las personas puedan hacer plenamente realidad sus posibilidades y vivir en forma creativa y productiva" (...), considerando para ello como elemento fundamental "el desarrollo de la capacidad humana"<sup>36</sup>.

#### 2.4. El desarrollo "desde abajo" o "basismo".

El incremento enorme de las actividades relacionadas con el desarrollo de bases sociales, promovidas por movimientos sociales como los sindicatos, los vecindarios, las organizaciones comunitarias y campesinas, las iglesias, las comunidades cristianas de base, etc., dio pie a diversas teorías y estrategias de desarrollo "desde abajo".

Ahora bien, es necesario anotar que existen interpretaciones diferentes y contrastantes de las iniciativas de la base, lo cual relaciona estas iniciativas con modelos de desarrollo diferentes y lleva a estimaciones variadas sobre donde pueden y deben

---

<sup>35</sup> Cfr. United Nations Development Programme, *Human Development Report (1991)*, Oxford University Press, New York, 1991.

<sup>36</sup> PNUD; "Informe sobre el desarrollo humano 2001: poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano", capítulo I, p. 11. Versión disponible en Internet: <http://www.undp.org/hdr2001/>

llevar estas iniciativas. En estos movimientos, el énfasis está puesto en las iniciativas de base que se esfuerzan por encontrar soluciones alternativas a los problemas sentidos por los afectados por las crisis económicas, es decir, los sumidos en la miseria. Estas estrategias cuestionan las principales concepciones del desarrollo (por ejemplo, los planteamientos neoliberales y neoestructurales, que se concentran en el Estado y el mercado)<sup>37</sup>.

El "*basismo*" es definido por Lehmann<sup>38</sup> como una miríada de actividades organizadas. Básicamente, se trata de movimientos relacionados con o asociados a las comunidades cristianas de base y a los sesgos ideológicos que las acompañan. Lehmann subraya que el "*basismo*" no es un sistema completo -o completable- en sí mismo, pero sí una tendencia. El núcleo del "*basismo*" consiste en un "proyecto de democratización de las instituciones y de las relaciones sociales más amplio y profundo"<sup>39</sup>.

Tanto el desencanto y la desesperación ante la incapacidad del Estado como la demanda de un paquete de derechos, comprendidos en el término ciudadanía, son tendencias importantes sobre las cuales se construye el "*basismo*".

Dentro de las opciones para el desarrollo propuestas por el "*basismo*" nos encontramos con un "desarrollo alternativo", que prioriza las necesidades humanas, la auto-gestión, la sustentabilidad ecológica y el poder de la gente para efectuar transformaciones estructurales.

En segundo lugar, la democracia y la participación son importantes en el planteamiento "*basista*": "Desconfía del aparato formal de la democracia liberal, así como desconfía del aparato formal del Estado moderno. [...] enfatizando la democracia

---

<sup>37</sup> . Van Der Borgh, Chris; "*Una comparación de cuatro modelos contemporáneos de desarrollo en América Latina*", ya citado.

<sup>38</sup> Lehmann, David; "*Democracy and Development in Latin America*", Cambridge, United Kindom, Polity Press, 1990., p. 9

<sup>39</sup> Ibidem., p. 186.

como una actividad constructora de educación y solidaridad de grupos que interactúan"<sup>40</sup>.

Una tercera posición comprende los aspectos burocráticos del "*basismo*". Las organizaciones de base establecen instituciones que duran poco tiempo (grupos ad hoc) o más tiempo (en el nivel de la política formal). La forma de burocratización, que se "encuentra en una relación de tensión y complementariedad respecto a la movilización popular", es importante<sup>41</sup>.

En cuarto lugar, se dice que para este planteamiento tanto el mercado como el Estado tienden a preservar y probablemente a acentuar la desigualdad y la marginalidad, aunque la desconfianza y la desilusión hacia el dirigismo, dado el ambiente actual, pueden pesar más que la desconfianza hacia los mercados<sup>42</sup>.

Sobre la base de lo antes expuesto podemos colegir que ninguno de los cuatro planteamientos considera el crecimiento económico como el objetivo exclusivo del desarrollo, un objetivo frecuentemente asociado con las corrientes dominantes del desarrollo (por lo menos formalmente). La Comisión Económica para América Latina, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial lo mencionan como uno de sus objetivos; asimismo, en el caso del "*basismo*" de Lehmann, el crecimiento económico es importante.

En todos los planteamientos se presta mucha atención a las políticas y los programas para reducir la pobreza. El Banco Mundial lo llama "el punto de referencia fundamental de la institución". El *basismo* lo ve como una motivación y como un objetivo importante. La Comisión Económica para América, al promover el crecimiento económico con equidad social, persigue integrar la reducción de la pobreza en su teoría

---

<sup>40</sup> *Ibidem.*, p. 192.

<sup>41</sup> *Ibidem.*, p. 196.

<sup>42</sup> Cfr. *Ibidem.*, p. 197.

económica. El concepto de desarrollo humano del PNUD implica la reducción de la pobreza porque incluye longevidad, educación y acceso a los recursos.

En sus discursos, los cuatro parecen estar de acuerdo, en grandes líneas, sobre estos dos objetivos del desarrollo. Pero esto no significa que, en la práctica se dé igual importancia a esos dos objetivos en las estrategias. De ahí la importancia de analizar las instituciones creadas o surgidas de los procesos que han implicado la ejecución de programas político-económicos, sobre el eje constituido por el respeto de los derechos humanos y el papel de garante que el Estado asume frente a ese contenido axiológico.

Hecho este pequeño recorrido descriptivo, se comprende que el neoliberalismo no es la única alternativa para el desarrollo, y que en todo caso hoy, no resulta posible determinar el grado exacto de participación requerida por parte del Estado dentro de ésta opción político-económica, así como tampoco dentro de las otras alternativas expuestas.

Lo cierto es, que en todo caso, el proceso de reformas económicas puestas en marcha en El Salvador, una vez finalizado el conflicto armado que sacudió al país, tiene un claro sesgo de decantarse la alternativa neoliberal, resultando entonces sumamente significativo el estudio del rol que jugará el Estado en este contexto de cambio.

### **3.- Los antecedentes del cambio.**

Bajo la denominación de reforma, transformación o modernización del Estado se conoce lo que podría ser definido como “una serie de complejos procesos que remiten a transformaciones profundas en las estructuras económicas, sociales y políticas y su articulación”<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Palazzo, Jorge Luis; Sesín, Domingo Juan; Lembeye, Victor Armando; “*La transformación del Estado*”, Depalma, Buenos Aires, 1992., p. 84.

Su objetivo radica en la necesidad de adaptarse a los continuos cambios sociales, económicos y políticos, que implica la capacidad de crear o reedificar y desarrollar instituciones políticas solventes que sean capaces de responder a las demandas formuladas por la comunidad de forma eficaz y eficiente, y en el marco del respeto a los derechos humanos.

Se incluyen aquí diversos aspectos o facetas de cambio que comprende no sólo el ajuste o reajuste interno de las instituciones del Estado, sino lo atinente a la transformación misma de las relaciones sociales. En este sentido debemos entender que la modernización o reforma del Estado consiste en un proceso más complejo, que la mera retirada del Estado de los planos económicos en los cuales intervenía. Se trata de un proceso profundo que plantea el interrogante de ¿Para qué el Estado en el mundo contemporáneo?; implicando necesariamente no sólo la liberación o devolución de competencias o áreas de servicio antes públicas ahora en manos privadas, sino el necesario perfeccionamiento de las unidades orgánicas existentes y el fortalecimiento del control que debe seguir poseyendo sobre la política económica.

Las políticas de reforma y ajuste estructural ante el cambio del modelo de economía mundial, han implicado una radical transformación de las relaciones entre Estado, economía y sistema político, tal como estaban definidas en el denominado Estado Social de Derecho. Más allá de algunas excepciones a la regla general, el patrón de desarrollo prevaleciente sobre todo a partir de los años 50, fue un proceso de construcción institucional, organizado a partir de la intervención del Estado, con el objeto de promover la industrialización y la modernización social. En congruencia con

---

Por su parte para Francisco Javier Ibisate la modernización del Estado significa en pocas palabras: "la adecuación de la estructura organizativa y de su personal administrativo a las funciones que la cambiante historia le va demandando". En: ECA (Estudios Centroamericanos), Enero-Febrero, UCA editores, San Salvador, 1996., p. 61.

este objetivo la amplia gama de acciones estatales fue configurando instituciones cuyo patrimonio era absolutamente o primordialmente estatal<sup>44</sup>.

Este Estado, además de participativo en sectores de la economía de los cuales se excluía o limitaba al sector privado, actuaba a la vez como un Estado proteccionista y redistribuidor en la economía -para algunos paternalista- que mediante barreras arancelarias, créditos subsidiados, exenciones impositivas, inversiones estatales en infraestructura, servicios públicos, proporcionaban la base para la consolidación de un sector industrial y urbano.

El sostenimiento de esta estructura institucional y sus efectos distributivos se llevaría a cabo mediante diversidad de mecanismos, muy conocidos, entre ellos podemos citar: el establecimiento de empresas públicas para la atención de servicios esenciales para la comunidad, la captura del ahorro privado recurriendo a fondos de seguridad social, la apropiación pública de rentas mediante gravámenes, e inclusive a través del endeudamiento externo, la creación de infraestructura en servicios sociales como salud, educación, y cultura, la elaboración de proyectos de vivienda y desarrollo urbano, la creación de instalaciones para el sostenimiento de las comunicaciones y de la energía, etc.

Usualmente las manifestaciones del Estado interventor se han expreado en tres aspectos básicos: por un lado, a) la regulación minuciosa de determinadas relaciones jurídicas –como el contrato laboral- para evitar una posición de excesiva dependencia o debilidad en una de las partes; b) en segundo lugar, en una política de redistribución de la riqueza, mediante una detracción de recursos a través de una alta imposición y la

---

<sup>44</sup> Era la construcción del denominado Estado social, que se hace patente en El Salvador a partir de 1950, con la entrada en vigencia del denominado constitucionalismo social. En todo caso, debe tenerse presente que la participación del Estado en El Salvador no ha sido nunca muy amplia, en comparación con Estados en los que sí se ha consolidado el Estado de Bienestar. De hecho, en la actualidad existe una tendencia académica a negar enfáticamente la existencia de un periodo de consolidación del “Estado social” o “Estado de bienestar” en América Central.

atribución de esos recursos a sectores desfavorecidos; y finalmente, c) en la participación del Estado en la vida económica no sólo como ordenador de la economía, por medio de armas como la oferta monetaria, o la determinación de las tasas de interés, sino como efectivo suministrador de bienes y servicios; tarea esta que se expresa mediante diversos medios, uno de los cuales consiste en la conversión del Estado en lo que en ocasiones se ha denominado como *Estado empresario*, esto es, la adopción de formas técnicas empresariales por los poderes públicos, propias de la actividad privada<sup>45</sup>.

El Estado emergía durante este período en todo el mundo, como el más poderoso actor institucional económico y social, expandiendo el rol político “tradicional” de los gobiernos hacia actividades sociales y económicas, mediante la creación de lo que en adelante se conoció como el sector público, bajo una justificación clara: la necesidad de regir la política económica de la comunidad con la finalidad de evitar los riesgos de un ideario liberal que había mostrado sus graves carencias<sup>46</sup>.

Ahora bien, como apunta Lechner<sup>47</sup>, la intervención del Estado, no corresponde tanto a una “función” correctiva del mercado o a un esfuerzo deliberado de promover el desarrollo económico social. Más bien, el desarrollo de este “modelo hacia adentro”, responde no sólo a la pérdida de los mercados externos debido a la crisis de los 30, sino

---

<sup>45</sup> López Guerra, Luis; "Prólogo" al libro de: Troncoso Reigada, Antonio; *Privatización, Empresa Pública y Constitución*", ediciones Marcial Pons, Madrid, 1997., p. 10

<sup>46</sup> Ello obviamente: a) no se opone a una economía capitalista de mercado sino que pretende estructurarla en función de los cambios de la sociedad; y b) representa una iniciativa de política económica basada en un diseño fomentado por los países industrializados y amparado también por organismos internacionales". Cfr. Lechner, Norberto; *"El debate sobre Estado y Mercado"*, en: Barba, Jaime; Lungo, Mario; "Estado y Mercado", Itsmo, San Salvador, 1995., p. 106.

<sup>47</sup> Tomado de: Sunkel, Osvaldo; *"El marco histórico de la reforma económica contemporánea"*, en: Barba, Jaime; Lungo, Mario; *"Estado y Mercado"*, Itsmo editores, San Salvador, 1995., p. 44.

"Los países subdesarrollados - como el nuestro - por su parte, inspirados en lo que ocurría en el resto del mundo también, bajo una decidida conducción estatal adoptaron diversos tipos de estrategias y políticas de desarrollo económico y social, para superar sus atrasadas y desequilibradas estructuras económicas. En la mayor parte de los casos éstos países se caracterizaban por un sector exportador especializado en la producción de productos básicos o primarios y por una primitiva estructura interna". Ibidem., p. 45.

a la necesidad de satisfacer las demandas de clases emergentes que estaban ampliando los mercados de consumo internos.

Sin embargo, la expansión del Estado adquirió características no previstas, principalmente como resultado de la presión ejercida por diferentes grupos sociales que demandaban una intervención a su favor, y a la disposición de las elites gobernantes para hacer que el Estado resolviera los conflictos de distribución y asumiera un rango amplio de responsabilidades.

Como consecuencia de este crecimiento desproporcionado y desordenado del Estado en cuanto a su papel interventor dentro de la sociedad, se fueron introduciendo a su vez desigualdades en el tratamiento entre lo que era de acceso público y de acceso privado, y sobre todo afectando con rigideces crecientes la administración de los recursos fiscales. En fin, la disolución de las fronteras donde debería de haberse marcado el límite de la intervención estatal, es decir entre lo público y lo privado, llevó a que en muchos ámbitos geográficos el aparato estatal apareciese como una institución burocrática, de difícil manejo político, y deficiente.

El agotamiento del modelo en los años 70 es evidente: el gasto fiscal se dispara, el proteccionismo distorsiona la competitividad de las empresas, la burocratización vuelve menos eficaz y costosa la labor estatal. Así, la expansión ilimitada de la iniciativa política implicaría entonces el irrespeto de la racionalidad propia del proceso económico de desarrollo.

Aunado a lo anterior, cabe mencionar también que se había generado en la mayoría de países una especie de "malestar", ante la ineficacia del Estado en la prestación de ciertos servicios. Esta creciente percepción del Estado como un gestor extremadamente ineficiente y caro, será especialmente explotada en países como el nuestro que, dentro de esa categoría de "Estados en vías de desarrollo", observaban

dentro del Estado una fuente de búsqueda de rentas individuales, un manejo del compadrazgo, en fin del clientelismo político<sup>48</sup>.

De lo anterior se colige que dentro de los factores que han impulsado o puesto en marcha estos cambios de política económica se centran en la pérdida de confianza sobre las virtudes de la intervención estatal en la economía<sup>49</sup>.

Por su parte, en Latinoamérica el cambio comienza a percibirse en los años 80. Las políticas monetarias de los países más desarrollados se hicieron más estrictas, debido al auge del modelo económico naciente: el modelo neoliberal; en consecuencia, los créditos de los países deudores se condicionaron a la aceptación de programas de estabilización y de liberalización del comercio<sup>50</sup>.

Es así como de un "*Estado interventor*", de ese momento, se comienza a cambiar por la idea de un "*Estado supervisor*", que no se vincula directamente con la satisfacción de las necesidades dentro de la sociedad, puesto que dicho papel debería de ser asumido por el mercado.

Para el nuevo modelo económico está ya superado el viejo principio liberal *laissez faire, laissez passer, le monde va de lui meme*. El Estado interventor pretendía neutralizar los efectos disfuncionales que produce la sociedad y asegurar que los

---

<sup>48</sup> Estas percepciones eran especialmente acusadas en economías en que coincidían altos grados de intervencionismo económico con situaciones de menor desarrollo relativo, como las de América Latina. En esta región, el sistema económico fue sujeto a niveles mayores de intervención por parte del Estado, fue sometido a extravagancias que transgredían los límites de las posibilidades de la economía nacional". Bel i Queralt, Germà; "Privatización y desregulación: cuando la liberalización no basta para aumentar la competencia", en Bel i Queralt, Germà (Compilador y editor); "*Privatización, Desregulación y ¿Competencia?*", Civitas, Colección economía, Madrid, 1996., p. 19.

<sup>49</sup> Desde un punto de vista académico, ello parece descansar en la caída del denominado "*consenso regulador*", que había dominado el pensamiento económico sosteniendo la necesaria intervención del Estado en la economía, pero que comenzó a decaer sobre todo a partir de los años sesenta, bajo la fundamentación de la denominada Teoría de los grupos de interés, según la cual, de forma prácticamente inevitable, el Estado y sus agentes, se vean "capturados", por grupos organizados que persiguen, no el interés de la colectividad, sino el particular. Cfr. Becker, Gary; "políticas públicas, grupos de presión y costes sociales", en: Bel i Queralt, Germà (compilador y editor); "*Privatización, desregulación y ¿competencia?*", Civitas, Colección economía, Madrid, 1996., p. 109.

<sup>50</sup> Se suele hablar de "paquetes" de ajuste estructural (PAE) que prescribían desde esta década la reducción del rol estatal en el desarrollo económico, lo cual incluía, entre otras cosas, la reducción del sector público, la liberalización del comercio y la privatización de las actividades productivas del sector

derechos humanos fuesen para todos y no para unos pocos; también es cierto que dicho Estado no ha venido a negar los valores del Estado liberal, sino a hacerlos más efectivos.

Digamos que para este nuevo modelo la presencia excesiva del Estado, puede generar graves perturbaciones en los derechos, pues amplía lo que se puede esperar del Estado, lo que este controla, lo que este ofrece. La complejidad técnica y la rapidez evolutiva de la sociedad industrial demandaban una regulación continua, que no podría ser asumida ya por el legislador. Por otra parte, el incremento de las tareas prestacionales de los poderes públicos en orden a la promoción de los derechos económico sociales, y la intervención del Estado en la economía, impiden que la ley emanada del Estado sea capaz de predeterminar de manera rigurosamente detallada la acción de la Administración, empezándose a hablar de la incapacidad directiva de las leyes y de la ingobernabilidad del Estado<sup>51</sup>.

Resumiendo: parece que desde la perspectiva de lo que se ha llamado neoliberalismo económico, las presiones inflacionarias terminaron siendo vinculadas al comportamiento de las instituciones económicas características del patrón de desarrollo del Estado Social de Derecho (*desarrollo hacia adentro y promotor de la intervención empresarial del Estado*): de un lado el carácter cerrado de las economías, que limitaba la exposición de las industrias locales a la competencia externa y del otro, el drenaje fiscal generado por las empresas públicas y los subsidios provistos a los capitales privados.

Es así como se plantea la defensa y reconversión o modernización del papel del Estado a partir de diversas estrategias: la privatización, la desregulación y la

---

público. Cfr. Vickers, John, and Yarrow, George; "Aproximaciones económicas a la privatización", en: Bel i Queralt, Germà; *"Privatización, desregulación y competencia..."*, ya citado., p. 190.

<sup>51</sup> Cfr. Lechner, Norberto; "El debate sobre el Estado y el Mercado", en: Barba, Jaime; y Lungo, Mario *"Estado y Mercado"*, Itismo, San Salvador, 1995., p. 92-94.

flexibilización laboral, la descentralización administrativa, etc., bajo una justificación histórica; un cambio de paradigma<sup>52</sup>.

Así, si la nacionalización, las empresas públicas, la intervención del Estado en la economía, estaban justificadas para crear un tejido industrial, para el desarrollo de sectores estratégicos de la economía nacional y para favorecer la creación de empleo, hoy esas razones, en su mayor parte habrían desaparecido. El desarrollo económico y tecnológico, y por consiguiente, el aumento de los puestos de trabajo, viene de la mano de la libre competencia de los particulares, dejando sobre todo la tarea de intervención del Estado, como agente “redistribuidor” de la riqueza, y para el desarrollo y ejecución de políticas sociales<sup>53</sup>.

En este último sentido hoy parece reconsiderarse inclusive, por los más fervientes seguidores del “Estado mínimo”, el rol que el Estado debería tener dentro de un modelo de desarrollo, encontrándonos un creciente interés en las políticas sociales para la erradicación de la pobreza y en la inversión en recursos humanos que deberían ser conducidos u orientados en alguna forma por el Estado, llegándose a afirmar que éste no tiene necesariamente que ser “pequeño”, sino “diferente”<sup>54</sup>.

En síntesis: este nuevo modelo económico justifica a su vez el planteamiento de unas reformas estructurales dentro de lo que se venía entendiendo como las funciones del Estado, y que inclusive que los cambios propuestos desde la economía son un

---

<sup>52</sup> El término paradigma debe ser entendido aquí con ciertas reservas. Ello en virtud que desde la academia se señala que: "no hay paradigmas en las ciencias sociales porque cada disciplina está fragmentada" y además porque en las ciencias sociales "no hay descubrimientos fundamentales, sino que se construyen teorías inverificables", en parte porque la propia realidad social cambia. Aquí el término pretende expresar un cambio radical de las ideas o modelos políticos y económicos vigentes. Véase al respecto: Cfr. Dogan, Mattei; "La Ciencia Política y las otras ciencias sociales", en: Goodin, Roberto; y Klingemann, Hans-Dieter (eds); "*Nuevo Manual de Ciencia Política*", Tomo I, Itsmo, Madrid, 2001.,p. 161.

<sup>53</sup> Troncoso Reigada, Antonio; "*Privatización, Empresa Pública y Constitución*", Marcial Pons, Madrid, 1997., 77.

<sup>54</sup> Esto ha dado lugar de hablar por ejemplo de “mercado libre asistido por el gobierno” (Salazar-Xicharis, 1993) o en un nuevo “rol promocional del Estado” (Ramos-Sunkel, 1993 p. 18)

aliciente para el mantenimiento y consolidación del Estado democrático de Derecho<sup>55</sup>. *No se cuestiona aquí al Estado, sino al reacomodamiento de sus funciones*<sup>56</sup>, bajo la retórica de la libertad de empresa y la competitividad<sup>57</sup>.

En definitiva, la cuestión de fondo que se debatirá será, cual es el papel que corresponde al Estado, -en el caso del correspondiente estudio- en un país en vías de desarrollo, con gran dependencia del exterior, y con crisis económicas cíclicas.

Evidentemente, siguen existiendo diversos posicionamientos en cuanto al grado y al rol que debe desempeñar el Estado, lo cual depende en mucho de los presupuestos que se opten a la hora de considerar el papel del mercado y la libre competencia nacional e internacional en las economías latinoamericanas, que puede variar desde la idea que el mercado internacional permite la competitividad de las economías latinoamericanas en un contexto globalizado (neoliberalismo) hasta planteamientos que consideran que la inserción en la economía mundial puede llevar a encontrarnos frente a un Estado “inutilizado”<sup>58</sup>.

En todo caso, como afirmamos antes, en este periodo de reacomodamiento de funciones recobra importancia el concepto de derechos humanos, que tal como afirma Pérez Tremps, *"constituyen parámetros de validez; límites a la acción del Estado"*<sup>59</sup>,

---

<sup>55</sup> Para algunos este cambio responde a una significativa recuperación de la sociedad civil, frente al Estado, ya sea por el abandono por parte del Estado de su importante protagonismo como sujeto económico o por las razones expresadas por ejemplo por la alternativa "basista" para el desarrollo.

<sup>56</sup> Calera, Nicolás María; *"Yo, El Estado. Bases para una teoría sustancializadora (no sustancialista) del Estado"*, Trotta editorial, Madrid, 1992., p.22.

<sup>57</sup> "At present, the expansion of government is carried on behind a smokecreen of free-enterprise rhetoric, that confuses the public and makes rational decision-making impossible. A sensible economic policy would recognize the need to build up a coherent planning capacity at both the national local level. It would accept the fact that only government is capable of assessing the total cost and benefits of economic decisions to the taxpayer and the nation". Alperovitz, Gar; Faux, Jeff; *"More Government, Not Less"*, en: Skolnick, Jerome H.; Currie, Elliot; *"Crisis in American Institutions"*, seventh edition, University of California, 1988., p. 585

<sup>58</sup> Puede verse a este respecto: Calderón, Fernando; *"Etapas para la reanudación del crecimiento en América Latina"*, en ALOP, 1992. y Hinkelhammert, Franz; *"Nuevo rol del Estado en el Desarrollo Latinoamericano"*, en ALOP, 1992.

<sup>59</sup> Tomado de: Troncoso Reigada, Antonio; *"Privatización, Empresa Pública y Constitución"*, ya citado., p. 58.

principios axiológicos que deben orientar la actividad de los poderes públicos, y que son indisponibles para todos lo poderes constituidos.

#### **4.- Los contenidos de la reforma: una aproximación al diseño del nuevo papel del Estado y del Derecho.**

La modernización del Estado es un proceso percibido como prioritario para el desarrollo económico, social y humano de países del América Latina. Tanto instituciones internacionales<sup>60</sup>, como nacionales (partidos y burocracias gobernantes, partidos de la oposición, empresariado, movimiento social, universidades, etc.), asumen ello como tarea indiscutible. De hecho, nadie defiende el inmovilismo en este punto, al menos abiertamente.

Esta unanimidad en la necesidad de impulsar el proceso se ha traducido en la creación de instancias específicas, normalmente dependientes del Organo Ejecutivo<sup>61</sup>, creadas para promover y dirigir el proceso de reforma del Estado. La existencia de estos organismos instituidos para la reforma del Estado es coherente también con el hecho de que este proceso viene siendo señalado como prioritario en los diversos programas políticos y electorales, tanto los propuestos por los candidatos presidenciales, por los partidos políticos o por instancias sociales.

---

<sup>60</sup> Los cooperantes no son ajenos a este proceso: BM, BID, PNUD, Unión Europea y diversos donantes bilaterales (USAID, GTZ, AECI, entre otros) incluyen el proceso de reforma institucional (ya sea en el ámbito global, o en alguno de sus aspectos) entre los objetivos prioritarios de su acción de ayuda al desarrollo.

<sup>61</sup> Este papel protagónico del Órgano Ejecutivo en Latinoamérica, es explicado mediante diversas razones, entre ellas, la configuración histórica del Estado que le brinda a este órgano mayor disposición y capacidad de reacción frente situaciones concretas; o bien el desprestigio y poca capacidad técnica de los Legislativos, etc., lo anterior contando además que, de los órganos fundamentales de los Estados Latinoamericanos (Judicial, Ejecutivo y Legislativo), el Ejecutivo es el más amplio y el que cuenta con mayores recursos para la ejecución de una diversidad de programas o proyectos. A ello nos referiremos con mayor detenimiento *infra*.

Pero lo cierto es que una vez se desea profundizar en los concretos contenidos de la modernización, nos encontramos con que ésta es de un contenido indeterminado y poco o nada planificado –mucho menos compartido unánimemente–.

Sin embargo, el proceso de modernización dentro de El Salvador, si ha poseído una orientación relativamente definida: de hecho, hasta un pasado muy reciente, los procesos de reforma institucional, supeditados o impulsados la mayoría de ocasiones por organismos internacionales (FMI, BM, BID) limitaban su alcance a procesos de privatización de actividades económicas en manos del sector público y a procesos de reestructuración, "meramente técnica", de los aparatos administrativos, con el fin de conseguir un sector público más ligero y unos aparatos administrativos menos costosos y más eficientes: "Éste ha sido básicamente el planteamiento de los organismos creados para la reforma del Estado, con el apoyo del BM y/o del BID, en Nicaragua, Honduras y El Salvador durante los primeros años de esta década"<sup>62</sup>.

Hoy, en todo caso, se ha considerado que esta "cara" de la modernización es insuficiente y ha llevado a tratar de profundizar en los diversos aspectos en los que se debería de actuar, en tanto que la modernización debe ser un proceso integral que incluya sí, las privatizaciones y la desregulación de ciertos sectores, pero también la reforma legislativa, judicial, fiscal, la descentralización, la reforma política y electoral, entre otros.

---

<sup>62</sup> Mir, Josep; *Reforma del Estado en Centroamérica. Percepciones de un Consultor Europeo*, Documento de Trabajo n° 14., Instituto Internacional de Gobernabilidad, (Versión disponible en Internet: <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/documentos/>)

A ello agrega Mir: "Cada vez se pone más de manifiesto lo simplista e insuficiente de este planteamiento. Por una parte, cabe cuestionarse la idoneidad de las políticas privatizadoras y de achicamiento del Estado en países en los que el sector público tiene dimensiones realmente modestas (frente a un sector público que en Europa se sitúa en muchos países a valores próximos al 40 % del PIB, en los países centroamericanos raramente supera el 25 %, y en República Dominicana ni siquiera llega al 20 % del PIB). En este contexto, no tiene demasiado sentido que la privatización y la reducción de los aparatos del Estado sean el eje central de los procesos de reforma institucional; sin duda sigue teniendo sentido mantener esfuerzos en esta dirección, pero no a cualquier precio, ni en tanto que objetivo básico de las reformas". Idem.

Se trata, por lo tanto, de un proceso mucho más complejo de lo que se creía hasta hace poco, y para el cual no hay recetas de validez universal. Un proceso global de reforma institucional como el que se apunta, no puede ser diseñado aséptica y ahistóricamente; sus contenidos deben determinarse pues, caso por caso, en función de la situación de cada país, de sus antecedentes históricos y de sus necesidades y prioridades de desarrollo económico y social.

Ahora, si bien los contenidos concretos de los procesos analizados de reforma y modernización del Estado deben ser distintos, -pues lógicamente dependen de las características y necesidades de cada país-, también es acertado señalar que todos ellos comparten una serie de determinados objetivos, a suerte de grandes fines a alcanzar mediante los respectivos procesos de reforma.

Dichos objetivos podrían ser resumidos de la siguiente forma<sup>63</sup>:

#### **A) Protección y garantía de los derechos humanos.**

Ésta es la función esencial del Estado en una sociedad democrática: garantizar la libertad a los ciudadanos, así como la efectividad de sus derechos políticos y sociales, tal y como han sido proclamados por diversos instrumentos, especialmente durante el último siglo.

Por una parte, los períodos más o menos largos de dictadura y/o los conflictos civiles que han padecido en los últimos lustros la mayoría de países de Centro América, especialmente, hacen del respeto a la libertad y a los derechos humanos sean bienes

---

<sup>63</sup> Los objetivos se identifican con los elementos esenciales que debe contener un Estado de Derecho. Quizá porque como señala Burgos Silva, el Estado Constitucional de Derecho, es constitutivo de un concepto integral de Desarrollo, ya que la realización misma depende de aquél. Burgos Silva añade otros objetivos que no descartamos como importantes, como la necesidad de establecer una distribución de funciones adecuada entre los organismos del Estado, la garantía de un debido proceso y de un Poder Judicial eficaz, etc. Al respecto Véase; Burgos Silva, Gérman; "*Estado de Derecho y desarrollo humano: más allá del Derecho y del desarrollo económico. Hacia un marco de capacidades institucionales básicas*", en: Revista Instituciones y Desarrollo n° 8 y 9, Instituto Internacional de Gobernabilidad de

excepcionales<sup>64</sup>; esta herencia pervive todavía en muchos casos en la falta de una cultura exigente en materia de derechos humanos y en el mantenimiento de formas de gobierno autoritarias<sup>65</sup>.

En este contexto, no cabe duda de que el principal reto que deben plantearse los programas de modernización del Estado es la articulación de cuerpos legales que definan y garanticen el respeto a los derechos humanos para toda la población, la construcción de los aparatos administrativos y judiciales que protejan el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y la dotación, incremento o/y creación de los servicios que hagan posible el acceso de toda la población a los servicios colectivos y sociales básicos.

## **B) Garantía de la seguridad jurídica.**

La seguridad jurídica es el bien fundamental de todo Estado de derecho. Los ciudadanos deben estar gobernados de acuerdo con normas claras y conocidas, por poderes ejecutivos tasados y predecibles y con acceso a tribunales competentes e independientes. El poder no puede ser arbitrario y debe ser responsable. Y nadie puede quedar al margen de la ley y del ejercicio de los poderes públicos.

---

Cataluña, versión en Internet, p. 31 y ss. Disponible en: [http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/revista/revista8\\_9/](http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/revista/revista8_9/)

<sup>64</sup> Particularmente este será uno de los problemas endémicos frente al respeto de los derechos sociales en tanto que, la pobreza de la mayoría de estos países, sus presupuestos públicos insuficientes y la falta de tradición cultural y política en la construcción del Estado del bienestar, llevan a que para gran parte de la población no se garantice el acceso a servicios sociales y colectivos básicos, como la educación, la sanidad, la vivienda, el agua potable, etc.

<sup>65</sup> "Police reform has been a focal point of efforts to promote democratization in El Salvador. For good reason: police there, as elsewhere in the region, were anti-democratic. Controlled by the military, their culture was one of repression, not of service. They were trained to silence dissidents, not to investigate crimes. Underpaid, they became officers not of law enforcement, but of law corruption. For most citizens, this most visible arm of the State was seen as brutal, dishonest, and hypocritical. This became the public image of the State itself. But democratic institutions cannot succeed amid deep and all-pervasive cynicism. If democracy was to have a chance, police reform was essential. Yet the existing institution was dismal. Any attempt at reform would have been a waste. Nothing less than dismantling it, and starting over with a new mission and new people, had any hope of success. And that is what the United Nations insisted upon, and the government accepted, in the 1992 Peace Accords". *"El Salvador. The First*

Se trata aquí de determinar los contenidos del ejercicio del poder del Estado, los cuales son el presupuesto fundamental de un ordenamiento jurídico funcional y garantista, en tanto que, por medio de los conceptos formales del ordenamiento jurídico, pueden predecirse las reglas del juego dentro de la sociedad.

Esa garantía no es sólo formal o abstracta, ni un fin en sí misma, sino que también es indispensable para garantizar el respeto de los derechos humanos. La seguridad jurídica deviene fundamental para que los países puedan competir en un entorno abierto, transparente y de cara a la apertura a los mercados internacionales..

### **C) Una institucionalidad favorable a la eficiencia económica**

En la mayoría de países centroamericanos, por no decir en todos ellos, el desarrollo económico sigue siendo la gran prioridad nacional. Sin desarrollo económico no es posible erradicar la pobreza, ni obtener los recursos necesarios para la creación y prestación de los servicios colectivos y sociales básicos. En el entorno económico y político vigente, el desarrollo económico depende básicamente de la iniciativa privada, tanto en su vertiente de inversión exterior, como en la de iniciativa interna; el papel del Estado como agente directo de desarrollo económico es muy limitado; sin embargo, es fundamental lo que puede hacer el Estado y el entorno institucional para promover o, en su caso, para frenar las capacidades nacionales de desarrollo económico.

De ahí que todo proceso de reforma del Estado deba tener muy en cuenta el objetivo de construir una institucionalidad favorable al desarrollo económico. Ello pasa en primer lugar, y tal como se ha apuntado en párrafos anteriores, por garantizar la seguridad jurídica. Pero hay otras líneas de reforma institucional igualmente necesarias para crear un entorno favorable al desarrollo económico: construir una administración

eficiente, una política fiscal idónea, eliminar trabas burocráticas o corporativas a la inversión y a la iniciativa económica, educación, etc.

#### 4.1.- Los ejes habituales de la modernización del Estado en América Central

De acuerdo con los grandes objetivos de reforma institucional señalados antes, los ejes que de forma más habitual encontramos en los programas nacionales de reforma del Estado en el área geográfica de nuestro entorno, han sido los siguientes, según Josep Mir<sup>66</sup>:

- La privatización (y desregulación -agregaríamos nosotros) económica
- La reforma administrativa<sup>67</sup>
- El servicio civil<sup>68</sup>
- La reforma del sector justicia<sup>69</sup>
- La reforma de los órganos legislativos<sup>70</sup>
- La descentralización
- El control de los poderes públicos (definición de formas para evitar la impunidad, la corrupción y el clientelismo político)
- La mejora de la seguridad ciudadana<sup>71</sup>
- La reforma fiscal<sup>72</sup>

---

<sup>66</sup> Mir, Josep; “*Reforma del Estado en Centroamérica. Percepciones de un Consultor Europeo*”, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, ya citado.

<sup>67</sup> Referida al mejoramiento de los aparatos administrativos del Estado, a la búsqueda de un servicio más eficiente, menos burocrático y más barato.

<sup>68</sup> Ámbito cuyo contenido se refiere a la búsqueda de estabilidad para el funcionariado público eficiente, generalmente afectado en el Área Centroamericana a los vaivenes políticos, al amiguismo, compadrazgo. La reforma tendería a generar una elite burocrática eficiente con capacidad de decisión frente la transformación del Estado

<sup>69</sup> Relacionada con el mejoramiento del sistema judicial: revisión de procesos de selección de jueces, capacitación, independencia e imparcialidad, mejoramiento frente procesos judiciales onerosos, etc.

<sup>70</sup> El Órgano Legislativo ha sido considerado como un órgano poco técnico y eficiente. Sobre todo en Centroamérica ha sido visualizado además como poco acostumbrado a las reglas del juego democrático. La reforma implicaría el mejoramiento de su eficiencia y de su actualización en el sistema democrático.

- La mejora de los mecanismos de tutela o protección de los derechos humanos y, finalmente<sup>73</sup>
- La reforma para mejorar la infraestructura y la gestión de los servicios básicos (agua, electricidad, etc.)<sup>74</sup>.

Para los efectos de este trabajo conviene que nos acerquemos a dos de estos ejes temáticos, con la finalidad de dejar aquí definidos su concepto, sus formas de implementarse y también de ser posible, los problemas que suelen detectarse durante su ejecución y una vez ejecutados. Estos ejes son:

- a) La privatización y desregulación económica<sup>75</sup> y
- b) La descentralización.

#### **4.1.1.- La Privatización**

Ha sido uno de los primeros ejes de reforma institucional en los países de América Latina, y sigue siendo promovida por los principales organismos internacionales de cooperación al desarrollo (FMI, BM, BID) y por diversos sectores sociales nacionales.

En este contexto, la privatización suele considerarse una buena receta para lograr un funcionamiento más eficiente de las instituciones, para aligerar el déficit público, para asegurar a los ciudadanos unos servicios mejores y más baratos y para crear nuevos espacios de negocio y de actividad económica. Con estos alicientes, es normal que las

---

<sup>71</sup> La reforma iría dirigida hacia el mejoramiento frente al combate de la delincuencia y al ataque de las causas estructurales que la causan, entre otros.

<sup>72</sup> Reforma que propugna la eficiencia en la captación de recursos y su adecuada distribución para el mejoramiento de la comunidad.

<sup>73</sup> Mejora en el acceso de la justicia para la tutela de los derechos.

<sup>74</sup> En general, para una sucinta descripción de cada uno de estos “ejes de reforma” véase el trabajo de Josep Mir antes citado.

<sup>75</sup> Dentro de este acápite vamos referirnos también a la idea de “desregulación”, pues este contenido no ha sido esbozado con autonomía dentro de los procesos de reforma en el Área Centroamericana, y nos parece que específicamente no es un “eje” de desarrollo de la modernización del Estado en El Salvador. Sin embargo, debido a la íntima relación que posee con el tema de las privatizaciones es que consideramos

privatizaciones hayan tenido un lugar común en los procesos de reforma del Estado de Latinoamérica<sup>76</sup>.

Las antiguas industrias o empresas nacionalizadas, han ido desapareciendo, siendo sustituidas por corporaciones comerciales financiadas con capital privado. Lógicamente, este fenómeno de reducción del sector público y de privatización ha afectado muy directamente a las empresas públicas.

### **Pero...¿Qué es privatizar?**

Su definición ha sido dificultosa y generalmente nos podemos encontrar con variadas acepciones al respecto, pero básicamente responde a una necesidad de readecuar las relaciones entre el Estado y el sector privado. Entre las formas más importantes se encuentran: (I) *la desnacionalización* (venta de activos públicos), (II) *la desregulación* (introducción de competencia en los monopolios instituidos por ley) y, (III) *la contratación externa de servicios* (concesión de franquicias a empresas privadas para producir bienes y servicios financiados por el Estado)<sup>77</sup>.

La noción más común de privatización o *noción sustancial*, se refiere a la transferencia de propiedad de las acciones o mejor, del control de la empresa de un sujeto público a uno privado.

Sin embargo, las posibilidades privatizadoras no se agotan en la transmisión de la propiedad de las empresas del Estado a los particulares. La realidad, es mucho más compleja, y nos lleva a distinguir distintas modalidades, a saber:

---

oportuno su desarrollo aquí, aún cuando como veremos *infra*, son conceptos separables y que conviene diferenciar.

<sup>76</sup> No está por demás enfatizar que la privatización ha tenido para algunos la prioridad fundamental de obtener ingresos para la Hacienda Pública, es decir, para superar los déficit en las arcas del Estado, bajo la imagen de "la venta de las joyas de la abuela", sobre todo en las endeudadas economías de América Latina.

<sup>77</sup> Kay, John; Thompson, David J.; *"La privatización: una política necesitada de base racional"*, en Bel i Queralt, Germà; *"Privatización, desregulación..."*, ya citado., 161.

A) La primera modalidad sería la privatización material de la actividad, que también puede ser denominada privatización del régimen jurídico, que se caracteriza por modificar la titularidad de una actividad, que deja de ser estatal para permitir la titularidad de los particulares.

Esta es la denominada *despublicatio* de una actividad, que abandona el carácter de servicio público, en sentido subjetivo. Se distingue, en la asunción de competencias que antes eran públicas por el sector privado, *que implica la reducción de las prestaciones reales del Estado en ese campo*.

Este modelo de privatización, -denominado *falsa privatización de tareas*- desempeña un papel decisivo principalmente en el terreno de la Seguridad Social, y en general en la reducción de las prestaciones sociales.

La retirada del Estado del campo de las prestaciones sociales representa de alguna manera una privatización indirecta, puesto que ese déficit de prestaciones se cubre y equilibra recurriendo a servicios ofrecidos por empresas privadas, de modo que las tareas pasan a ser desempeñadas por el sector privado.

B) La segunda modalidad sería la privatización de la gestión o funcional. A diferencia de lo que sucede con la privatización material, en esta modalidad la competencia sigue recayendo en el sector público, mientras que únicamente su ejecución se transfiere a un sujeto de derecho privado, que actúa en el terreno en cuestión, como auxiliar de la Administración.

El particular actúa como empresario concesionario para el desempeño de tareas de titularidad pública que le son transferidas.

C) La tercera modalidad sería la privatización del patrimonio, que consiste en la privatización de empresas con ánimo de lucro, que no realizan una actividad de

servicio público, sino una actividad económica libre en el mercado en competencia con los particulares.

D) La cuarta modalidad sería la privatización de la financiación. Esta forma de privatización prevé la realización de proyectos públicos de inversión, valiéndose de formas de financiación propias de la economía privada, como por ejemplo la utilización de capital privado en lugar de la usual financiación con cargo a los presupuestos del Estado<sup>78</sup>.

En todo caso y en cualquiera de las modalidades antes definidas, la privatización supondría la transferencia de toda la capacidad de decisión a manos privadas<sup>79</sup>, pero ello no implica la no-intervención del gobierno, en determinado momento. La privatización no puede suprimir la labor asistencial del Estado, ya que no puede implicar una real disminución de la importancia del Estado como función de integración social. Son muchas las necesidades colectivas, que siguen requiriendo soluciones que no se alcancen por el simple juego de las reglas del mercado.

Así el nuevo papel que debe asumir el Estado frente a las empresas privatizadas no supone un compromiso vinculante para el gobierno de no sufragar pérdidas o tomar en determinadas situaciones un papel activo frente determinado servicio. Esto quiere decir que cuando una empresa es privatizada y "*re-regulada*", la naturaleza del juego entre la empresa y el gobierno importa sobremanera.

De hecho el cumplimiento de los objetivos mismos por los cuales se realiza la privatización dependen significativamente de cómo sean abordados los problemas

---

<sup>78</sup> Troncoso Reigada, Antonio; "*Privatización, Empresa Pública y Constitución*", ya citado., p. 45.

<sup>79</sup> Quizá en la modalidad que resulta más dificultosa la capacidad de decisión es la señalada en el literal D). Por ello se ha dicho que para hablar de privatización por financiación es necesario que por lo menos la mayoría del capital (51%) sea privado.

relativos a la re-regulación. Esta incluso, puede generar o agravar los problemas que la privatización intentaba<sup>80</sup>.

En relación con el cumplimiento de estos objetivos se señala que las empresas públicas establecen de forma diversa los objetivos a conseguir, en tanto, bajo la propiedad privada, *la empresa se supone dirigida a maximizar el beneficio*. Y si bien es cierto que los beneficios son un componente del bienestar social, pero las actividades de la empresa pueden generar también efectos externos que afectan al bienestar. Estos incluyen efectos sobre el excedente del consumidor si la empresa disfruta del poder de mercado, efectos debidos a distorsiones en mercados de *inputs*, efectos distributivos y otros<sup>81</sup>.

En segundo lugar, se ha destacado que en algunas ocasiones más que objetivos tales como la garantía de los derechos o la eficacia, la privatización ha perseguido un claro objetivo político: como es el debilitamiento de sectores que por naturaleza serían adversos al proceso privatizador, como los sindicatos<sup>82</sup>.

Esto nos parece indicar que las políticas de privatización deben ser evaluadas no solamente en relación con objetivos establecidos, sino también a la luz de las vías alternas y/o procedimientos institucionales diseñados para alcanzar dichos objetivos.

Lo antes apuntado no significa que la privatización no pueda ser en determinados casos una política racional y adecuada. De hecho entre las ventajas que

---

<sup>80</sup> A manera de ejemplo puede mencionarse que si uno de los objetivos es la obtención de liquidez, para ayudar a sufragar el déficit público, el desarrollo de un proceso que atienda a la inmediatez de la privatización, ha llevado a que en muchas ocasiones la venta de los activos haya provocado una pérdida importante de recursos públicos en una perspectiva inter-temporal, al menospreciarse la corriente de ingresos futura pérdida.

<sup>81</sup> Vickers, John, and Yarrow, George; *"Aproximaciones económicas a la privatización"*, en: Bel i Queralt, Germà; *"Privatización, desregulación y ¿competencia?..."*, ya citado., p. 190

<sup>82</sup> "El debilitamiento de los sindicatos de trabajadores (una meta fundamental y explícita del proceso de reestructuración en la mayoría de países y, de hecho, posiblemente el factor principal en la consecución del objetivo general de reestablecer el nivel de beneficios a un nivel aceptable para la economía)(...) ha sido logrado. La inversión histórica de las relaciones de poder entre capital y trabajo, en el contexto del paulatino declive del movimiento sindical, es la piedra angular de la reestructuración del capitalismo en los años ochenta". Castells, Manuel; *"La ciudad informacional..."*, ya citado., p. 54.

suelen ser citadas para apoyar la privatización, como eje dentro de un plan de modernización estatal se señala:

I.- que la privatización significa una defensa del Estado porque, con la actual dimensión del sector público, es muy difícil el control efectivo sobre las empresas públicas que garanticen en su actuación el respeto a los derechos humanos, especialmente los de igualdad.

II.- que la privatización significa una defensa del Estado porque con ella se obliga a la Administración a centrarse en sus funciones tradicionales, que son las que justificaron la existencia del Estado: seguridad pública, justicia, defensa, etc., Los poderes públicos emplean mucho dinero en mantener empresas públicas deficitarias, pero descuidan las funciones consustanciales del Estado.

Esto no impide a que existan actividades asistenciales y de servicio público que presta directamente el Estado y que pueden ser desarrolladas convenientemente por la sociedad. Privatizar no equivale a suprimir el Estado social o la intervención mediante los derechos prestacionales, ya que no se eliminan los derechos sociales, lo único que cambia es el sujeto prestador.

El Estado social, como hemos señalado, obliga a garantizar unas prestaciones sociales a los ciudadanos, pero no exige que dichas prestaciones sean desarrolladas por él mismo.

De ahí que se sostenga que la privatización en sí misma no genera una destrucción del Estado Social de Derecho en tanto que lo que caracteriza al Estado Social y a un Estado donde la vigencia de los derechos humanos es palpable, es el reconocimiento y garantía de los derechos sociales, y no que el Estado sea, un Estado que brinda directamente los servicios.

### **¿Cómo se privatiza?**

La primera fase para la privatización de una empresa es la preparación de la venta, aún cuando la presión de la situación puede considerarse como uno de los factores más importantes que incide en la celeridad con la que se trata de vender la empresa también existen elementos de política determinantes para la preparación de la venta.

La reestructuración es un paso previo a la privatización, en algunos casos la reestructuración es absolutamente necesaria para promover la competencia o facilitar la venta, pero la reestructuración tiene riesgos y plantea problemas importantes. En primer lugar, puede resultar una operación que consuma demasiado tiempo, dando lugar a que se pierda la oportunidad de privatizar. En segundo lugar, puede demandar recursos importantes de los cuales carece el Estado. En tercer lugar, puede ocurrir que la reestructuración disminuya el número de potenciales interesados si ella no coincide con los programas de inversión que estos últimos tienen.

Por estas razones es posible concluir que la reestructuración de las empresas públicas como paso previo a su privatización sólo debe ejecutarse cuando se cumple alguna de las tres siguientes condiciones.

- a. Cuando se requiere para permitir o promover la competencia
- b. Cuando es absolutamente necesaria para hacer posible la venta
- c. Cuando el Estado tiene claras ventajas comparativas para el sector privado para adelantar la reestructuración de que se trate.

La segunda fase de la privatización es el método de venta, hasta ahora se han experimentado una amplia gama de esquemas o modalidades de privatización y se sigue innovando en este campo. Por lo que no existe un patrón fijo, obviamente la modalidad de privatización ha estado en alto grado determinada por el tipo de empresa o actividad

que se privatiza, pero en general, la fórmula que ha predominado es la de la búsqueda de un inversionista estratégico al cual se le vende un porcentaje de acciones con el control de la empresa. Otro porcentaje de las acciones, que suele estar entre el 4% y el 20%, se le vende a los trabajadores de la empresa privatizada y el resto lo lleva el gobierno al mercado de capitales. Este ha sido el esquema utilizado en la venta de empresas de telecomunicaciones, eléctricas y muchas otras. Podríamos decir que este ha sido el esquema predominante en las grandes empresas.

El objetivo de conseguir un inversionista estratégico para las grandes empresas que se privatizan ha predominado claramente sobre otros objetivos de política como el desarrollo del mercado de capitales. En la venta del bloque accionario al inversionista estratégico ha predominado ampliamente la licitación pública. Ello ha contribuido de manera notable a darle transparencia a los procesos de privatización, lo que a su vez ha contribuido a darle a ésta viabilidad política.

Luego de haber desarrollado el esquema sobre el método de venta se procede con el tercer paso, el criterio de selección de los compradores, al igual que con el método de venta no ha existido un único método ni siquiera en el interior de cada país para seleccionar los compradores finales de las empresas públicas a privatizar. Sin embargo, es posible apreciar un hecho y una tendencia dominante: el precio ofertado ha sido el elemento más importante para la selección de nuevos inversionistas.

La utilización de un único criterio (especialmente el precio) para la selección de los compradores de la empresa tiene dos grandes ventajas. Simplifica enormemente el proceso de selección, al remitirlo a un único indicador cuantificable y, por lo mismo, le dan gran transparencia al proceso. Habiendo sido previamente precalificados los potenciales inversionistas y habiendo sido igualmente definido el plan mínimo de

inversión (cuando ello procede) por el estado, se asegura que cualquiera sea el que gane de entre los compradores, se habrá hecho una buena decisión.

#### 4.1.2.-La desregulación

La teoría tradicional sobre el papel del Estado en la economía propugna que la "regulación" de las relaciones económicas, sirve al interés público, en tanto permite la corrección de los fallos del mercado. El punto débil de esta afirmación radica en que se considera que los maximizadores del bienestar social, están perfectamente informados, y se encuentran o bien conduciendo el proceso de regulación o bien dirigiendo las empresas reguladas.

La conocida Escuela de Chicago, sostuvo que se aumentaría el bienestar social con la desregulación de la economía, porque las pérdidas de los grupos bien organizados que se apoyaban en la regulación y se benefician de ella, son menores que las ganancias de los grupos que apoyan la desregulación, y las de aquellos miembros de la sociedad menos organizados<sup>83</sup>.

La desregulación en teoría promovería la eficiencia de dos formas:

- a) se restringirían las operaciones ineficientes generadas como consecuencia de la regulación, y del aislamiento de las empresas respecto de la competencia real y potencial, y
- b) Las rentas conseguidas por grupos bien organizados que se benefician de la regulación desaparecerían en presencia de la competencia<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Cfr. Villarreal, René; *"La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo"*, Fondo de Cultura Económica, Serie Economía, México, 1986., p. 92-95.

<sup>84</sup> Winston, Clifford; *"La desregulación económica: una oportunidad para evaluar a los microeconomistas"*, en Bel i Queralt, Germà; *"Privatización, desregulación y ¿Competencia?..."*, ya citado., p. 129.

En fin, que la desregulación supone un mayor énfasis en el impulso de la competencia, y no en la titularidad de la propiedad, como si lo hace por ejemplo la privatización, y ha consistido básicamente en la eliminación de las regulaciones gubernamentales que hacen disfuncional el mercado<sup>85</sup>.

De ahí la importancia y relación del tema de la desregulación frente a las empresas privatizadas: una empresa pública, es por regla general una empresa sumamente protegida (eximida de tributaciones, con beneficios o privilegios fiscales, con subvenciones públicas, etc.). Por ello normalmente cuando una empresa es privatizada, a la vez, su ámbito de competencia se desregula, permitiendo la libre competencia.

Pero lo cierto es que la desregulación resulta ser un término engañoso. Si bien se eliminan diversas normas que dificultan el ejercicio de la libre competencia, eso no significa que el Estado no establezca para esa materia o ámbito un marco regulatorio. Sobre todo en aquellas situaciones donde históricamente el desarrollo de la empresa pública recientemente privatizada realizaba una función de monopolio, ya que en este caso por ejemplo, sería necesario “normar”, para fomentar la libre competencia. A esto es a lo que se denomina *la re-regulación de las relaciones económicas*.

Así la privatización de empresas, o en general la modernización del Estado ha implicado una tarea normativa por parte del Estado, que ha tenido que rediseñar sus relaciones frente al titular de propiedad que anteriormente fue pública, para posibilitar el libre juego del mercado y por ende la competencia, desregulándolo y re-regulándolo a la vez.

De lo anterior colegimos que en el nuevo diseño institucional del Estado para su modernización, el papel del mismo, sigue siendo esencial, para la regulación,

---

<sup>85</sup> Troncoso Reigada, Antonio; *"Privatización, Empresa Pública y Constitución"*, ya citado., p. 85 y 86

desregulación y re-regulación de las relaciones entre el Estado, las empresas y los individuos.

#### 4.1.3.- Descentralización

La tradición política y administrativa en América Latina se ha caracterizado, entre otros aspectos, por el elevado grado de centralización que orienta la organización de los diversos Estados. Las estructuras de gobierno local son en general inadecuadas (mapas municipales muy fragmentados, ausencia de niveles intermedios para la descentralización), las competencias políticas y administrativas de los municipios son marginales y carecen normalmente de un mínimo de recursos para financiarse; las legislaciones de régimen local, por su parte, son desfasadas y hasta confusas<sup>86</sup>.

Según un artículo del Banco Mundial<sup>87</sup> desde la década de los 80's muchos países en desarrollo emprendieron procesos de devolución de competencias desde entes centralizados a jurisdicciones locales. Esto ha ocurrido, según reconoce el informe, tanto por las presiones políticas externas para favorecer al gobierno local, como por la necesaria búsqueda de eficiencia<sup>88</sup> y estabilidad, sobre todo en América Latina.

---

<sup>86</sup> Los historiadores ven como las raíces culturales y económicas del centralismo en Latinoamérica: a) la aceptación de una autoridad impuesta junto con una determinada forma de catolicismo practicada en la región; b) la profunda desigualdad en las relaciones sociales; c) la alta concentración de la propiedad; d) los bajos niveles educativos de la población y e) la marginación del indígena de las políticas nacionales. Para profundizar a este respecto véase: Cfr. Burki, Shahid Javed; Perry, Guillermo E.; Dillinger, William R.; *“Beyond the Center: Decentralizing the State”*, Word Bank, Latin American and Caribbean Studies, Washington, 1999., p. 9.

<sup>87</sup> Word Bank; *“Decentralization and governance: Does centralization improve public service delivery?”*, en: PREM Notes n° 55, June 2001, Word Bank, p. 1

<sup>88</sup> Algunos organismos de cooperación, además, ven en la descentralización la vía para promover una reforma institucional efectiva en estos países. El resultado es que en la agenda de reformas institucionales de los países estudiados la descentralización está siempre presente. Obviamente no ha sido sólo el BM sino otras instituciones que desarrollan otras “alternativas al desarrollo” como es el caso del PNUD para quien “la descentralización del poder –de las capitales a las regiones, las ciudades y los pueblos- puede ser una de las mejores formas de conferir poder al pueblo, promover la participación y aumentar la eficiencia”. PNUD. *“Desarrollo humano: Informe 1993”*, United Nations, p. 6.

### **Pero...¿Qué es descentralizar?**

La descentralización es un proceso generalizado que surge como respuesta en el plano subnacional frente a las incapacidades y mal manejo de la administración que se estima existe por la autoridad estatal en el ámbito nacional, por lo que trata de operativizar un mecanismo que acerque los centros de toma de decisiones con la comunidad.

Ese mecanismo consiste en el traspaso de funciones desde un ente administrativo a otros entes administrativos menores (de elección popular, de preferencia), siempre que ello implique la transferencia efectiva de poderes decisorios ejercidos en nombre propio por la entidad a cuyo favor se hace la descentralización<sup>89</sup>.

El planteamiento no es novedoso. Ya desde un punto de vista de diseño institucional, los Estados federados forman de alguna manera un ente con tendencia hacia la descentralización. No obstante, lo que se está planteando en la actualidad es una descentralización en la cual se reorganiza y redistribuye el poder político en la sociedad en el marco de una apertura hacia una participación democrática más cercana a la comunidad.

La descentralización aparece así, como un instrumento idóneo para recoger las demandas relativas al insuficiente grado de participación ciudadana en la toma de decisiones políticas, abriendo o posibilitando un canal de interlocución entre Estado y sociedad que no existía: “el Estado se hace poroso, expresando una profunda reestructuración del Estado desde el punto de vista de su estructura como de sus funciones”<sup>90</sup>. El Estado nacional asumiría en este esquema funciones estratégicas, de diseño, y los niveles regionales serían los encargados de ejercer funciones operativas o ejecutivas con resultados directos para su comunidad.

---

<sup>89</sup> Cfr. Burki, Shahid Javed; Perry, Guillermo E.; Dillinger, William R.: *“Beyond the Center: Decentralizing the State”*, Word Bank, Latin American and Caribbean Studies, Washington, 1999., p. 3.

Por otra parte, también se sostiene que la descentralización es beneficiosa porque no sólo permite acercar al individuo con la toma de decisiones que le afecta, sino que rompe con los canales tradicionales de la negociación clientelar. Las actividades de gestión ante las instancias del Estado se vuelven múltiples y por lo tanto incontrolables por parte de grupos (partidos políticos principalmente), con lo que se da un impulso a la democratización de los partidos, y en general de la sociedad<sup>91</sup>. La descentralización promueve un Estado fuerte. No se plantea como un vehículo para debilitar al Estado nacional, sino su fortalecimiento, pero sí rompe con los modelos que no responden a un Estado Democrático contemporáneo.

En cualquier caso, la práctica de promover la descentralización es difícil: no basta con elaborar unos marcos legislativos apropiados. La descentralización y sobre todo la municipal, que es a la que nos referiremos aquí ha encontrado en las ciudades latinoamericanas resistencias propias de todo proceso que implica una reorganización política y administrativa, que suponga una redistribución del poder y un apertura hacia una mayor participación ciudadana<sup>92</sup>.

Por otra parte, la opinión pública en general, no está activamente interesada en un proceso que en los debates previos y en sus inicios aparece como circunscrito al ámbito de los políticos y funcionarios, así como al ámbito de discusiones técnico-jurídicas. De ahí que sea necesario promover equipos humanos capaces de ejercer el poder descentralizado en cada población. Para ello es necesario invertir mucho en capacitación sobre el terreno, para lo cual lo más efectivo son probablemente las

---

<sup>90</sup> Informe PNUD, 2000, New York, 2000.

<sup>91</sup> Idem.

<sup>92</sup> Borda, Jordi; “*El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas*”, en: Revista Instituciones y Desarrollo n° 8 y 9, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona, 2001., p. 128-129.

experiencias de cooperación descentralizada que están promoviendo diversas ONG, instituciones locales y agencias de cooperación<sup>93</sup>.

Debemos agregar además que en la práctica, se señala que existe una gran diferencia entre los diseños institucionales formalmente definidos en los Estados y la forma como realmente operan dichas instituciones respecto al ejercicio de su poder centralizado o descentralizado.

De ahí que cualquier análisis que se efectúe sobre el “nivel de descentralización” del poder en un país, deba de revisar las estructuras formales (constituciones, competencias, instituciones, etc.), pero también como estas se ejecutan en la práctica, y sobre todo debe de partir de un elemento absolutamente esencial para la descentralización: una clara división de responsabilidades con un sistema claro de atribuciones o competencias y de la existencia de un “ambiente institucional que promueva la cooperación” entre las instituciones gubernamentales<sup>94</sup>.

Finalmente podemos señalar aquí que la promoción o ejecución de la descentralización puede ser desarrollada de diversas maneras, y ellas pueden coexistir dentro de un mismo Estado. Así se habla de<sup>95</sup>:

- a) *desconcentración*, cuando el gobierno dispersa responsabilidades en oficinas regionales, que siguen dependiendo de un ente centralizado;
- b) *delegación*, cuando un gobierno central transfiere responsabilidades de decisión y de administración a gobiernos locales o instituciones semi-autónomas, y finalmente se habla de

---

<sup>93</sup> Sobre las condiciones, los pros y los contras de un proceso de descentralización, para la obtención de los objetivos esperados puede verse a: Penfold, Michael; “*Descentralización y mercado en América Latina*”, en: Revista del CLAD, “Reforma y Democracia n° 16, Febrero de 2000, disponible en: <http://www.clad.org.ve/>

<sup>94</sup> Banco Mundial; “*Decentralization resources: decentralization toolkit*”, (documento de acceso virtual, dentro de la pagina Web del Banco Mundial: <http://www.bancomundial.org/>)

<sup>95</sup> Litvack, Ahmad; “*Rethinking Decentralization in Developing Countries*”, PREM Sector Studies, World Bank, 1998., p. 3

- c) *devolución*, como forma más extensa de descentralización, donde el gobierno central transfiere autoridad de decisión, financiamiento y gestión hacia gobiernos locales que tienen una clara jurisdicción, legalmente reconocida sobre dichas atribuciones. Esta última forma es denominada *descentralización real*<sup>96</sup>, debido a las amplias funciones transferidas.

#### 4.2.- Algunas distorsiones reiteradas en el diseño de los ejes de modernización

Como confrontaremos con el desarrollo de las instituciones fruto del proceso de modernización, quizá debido al carácter prioritario del mismo, se han generado instancias próximas al Órgano Ejecutivo de los países involucrados para su conducción, generando lo que se ha dado en denominar como “*democracias delegativas*”<sup>97</sup>.

Unido a lo anterior en la práctica se pone de manifiesto en la mayoría de casos una notable falta de capacidad nacional para formular y dirigir este proceso. Son diversos los factores que llevan a esta conclusión.

A) Para empezar, los organismos que normalmente se han creado para conducir este proceso (usualmente, comisiones presidenciales para la reforma del Estado u organismos similares) suelen tener su competencia limitada a aspectos parciales de la reforma institucional, habitualmente los relativos a la reforma administrativa y del Poder Ejecutivo. Con ello la reforma pierde su carácter integral, lo cual puede traducirse

---

<sup>96</sup> Idem.

<sup>97</sup> Uno de los rasgos que se ha destacado -y criticado, por algunos- de los sistemas presidencialistas es la fuerte personalización del poder que propician. “En América Latina, esa característica de los sistemas presidencialistas ha sido y es especialmente visible, pero además ha venido reforzada -casi como si en ello tuviera su contraparte- por el tradicional desprecio que ha suscitado el poder legislativo (ver apartado anterior). El concepto acuñado por O'Donnell (1994) de “democracias delegativas”, para caracterizar las nuevas democracias que emergieron con las transiciones de los ochenta en América Latina, viene a ilustrar precisamente la preponderancia de los ejecutivos *vis a vis* la precaria relevancia de los legislativos en las nuevas democracias latinoamericanas.”. Lasagna, Marcelo; “*La reforma Política para el Desarrollo Institucional en América Latina*”, Documento de trabajo n° 6, Instituto Internacional de

en el inadecuado desarrollo de las reformas implementadas, que además son introducidas rápidamente con la finalidad de promover un cambio institucional a ritmo acelerado, lo que dificulta aún más el éxito de dichos programas<sup>98</sup>.

B) En muchos casos las opciones de reforma vienen influidas poderosamente por los cooperantes. Los organismos de cooperación, tanto los bilaterales como los multilaterales, los públicos o los privados, tienden, consciente o inconscientemente, a promover sus valores y esquemas y a defender sus intereses en sus relaciones de cooperación; ello los lleva en muchos casos a promover opciones determinadas de reforma institucional, sean o no realmente las más indicadas para el país beneficiario de la cooperación<sup>99</sup>.

Así, se evidencian algunos procesos de reforma institucional coincidentes, apoyados por los mismos cooperantes, a partir de líneas de especialización por parte de algunos cooperantes. Ante este fenómeno, si el país receptor de la ayuda no tiene claro el modelo de reforma institucional que desea emprender, corre el riesgo de comprometerse en líneas dispersas y a veces contradictorias de reforma, según las prioridades y concepciones imperantes entre los cooperantes.

C) Se ha destacado que el consenso político es necesario para garantizar que las reformas institucionales tengan continuidad más allá de un mandato presidencial o legislativo.

---

Gobernabilidad, serie Documentos, versión en internet disponible en: <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/documentos/>

<sup>98</sup> “La intención de promover el cambio institucional a ritmo acelerado, sin mayores consideraciones sobre el terreno social en el que las nuevas instituciones deberían desenvolverse, se asemeja a ciertas políticas de importación de equipamiento "llave en mano". Se instala el producto final, omitiendo el desarrollo histórico que condujo a él y el entrenamiento social que ese desarrollo favoreció. El resultado de estos injertos suele agravar las deformaciones y fragmentaciones típicas del subdesarrollo, con la coexistencia de polos o enclaves de modernidad integrados a las economías más desarrolladas, y grandes espacios de baja productividad y poco valor estratégico para las líneas más dinámicas de la economía nacional y su inserción externa”. Vilas, Carlos M.; “¿Más allá del “consenso de Washington”?”, y citado.

<sup>99</sup> Cfr. Idem.

En la mayoría de países, los órganos creados para la conducción de los procesos de reforma institucional suelen incorporar representaciones institucionales y sociales, a fin de alcanzar los objetivos citados; en ocasiones, sin embargo, esta participación es más formal o ficticia que real. Hay generalmente un reforzamiento del papel protagónico del Órgano Ejecutivo.

Frente a lo antes expuesto, no ha faltado quien pueda encontrar cierta relación, desde un punto de vista institucional, entre las disposiciones constitucionales que en América Latina garantizan directamente al Ejecutivo un amplio poder (Presidencialismo), que brinda una poderosa y fortalecida autonomía decisional, desarrollada y mantenida en los Estados latinoamericanos desde los orígenes de los Estados independientes en el Hemisferio.

Así, siguiendo a Torre, podemos afirmar que: “el inventario de los atributos constitucionales es una guía todavía insuficiente para apreciar el margen de acción con el que cuenta el Órgano Ejecutivo en los sistemas de gobierno de la región. El fenómeno de la primacía de la presidencia, desborda los textos legales y hunde sus raíces en una trayectoria histórica, que a lo largo del tiempo, ha ido acumulando recursos y sobre todo expectativas sociales en el vértice unipersonal del ordenamiento gubernamental. En América Latina la idea de gobierno se asocia habitualmente a la de una presidencia activa”<sup>100</sup>.

De hecho pareciera que las reformas económicas que reestructuran las relaciones entre el Estado y los ciudadanos han sido principalmente elaboradas y dirigidas desde el Órgano Ejecutivo bajo un poder centralizado, diferenciándose frente a sistemas que más bien han buscado la consulta y el acuerdo, o por lo menos la disputa pública mediante

---

<sup>100</sup> Torre, Juan Carlos; “*El proceso político de las reformas...*”, ya citado., p. 39.

largas y dificultosas discusiones parlamentarias e inclusive involucrando a sectores de la sociedad civil<sup>101</sup>.

E) Se ha sostenido que un proceso de modernización poco consensuado, y liderado por un pequeño grupo dentro del Estado, puede generar situaciones cercanas a la corrupción o al clientelismo, sirviendo para enriquecer a determinados grupos privados bien situados políticamente, llegándose a una excesiva concentración de capitales en pocas manos.

Esto ha sido destacado sobretodo en el ámbito latinoamericano donde algunas facetas del proceso de modernización, tales como la privatización de las empresas estatales ha generado una mayor concentración de poder económico en pocas manos.

F) Suele destacarse también que en la mayoría de procesos de modernización, aunque con especial énfasis en la privatización han primado los aspectos económicos y de negocio, sobre los intereses y derechos de los consumidores y usuarios, de modo que se han desatendido los aspectos relacionados con la construcción de los marcos regulatorios, con la consiguiente situación de privilegio en que acaban quedando los gestores de los servicios privatizados.

G) Finalmente, se ha mencionado que la privatización de empresas estatales suele llevar un efecto manifiesto: el debilitamiento de grupos de presión como los sindicatos, en tanto que, con el traspaso a manos privadas de dichas empresas, el estatuto de estabilidad del trabajador es sustituido por el de la flexibilización laboral, o por lo menos de libre contratación. Ello debe ser entonces, cuidadosamente regulado al dar paso a un proceso de privatización.

---

<sup>101</sup> Esto generaría una especie de incertidumbre institucional, en tanto que el Poder ejecutivo mantiene un alto poder discrecional que le permite modificar la legislación y hacerla efectiva de modo arbitrario. Cfr. Ghio, José María; *“América Latina después de la reforma: incertidumbre institucional y crecimiento económico”*, en: Revista Reforma y Democracia, CLAD, Caracas, Febrero de 2000., p. 48.

Estos aspectos negativos que presentan los diversos ejes de la modernización del Estado acaban incidiendo negativamente sobre el proceso en su conjunto, al que restan credibilidad y legitimidad social.

##### ***5.- El Salvador en este contexto.***

La imagen del El Salvador desde el siglo XIX, de ser un país agrícola, concentrado en la producción de café, algodón y caña de azúcar, ha quedado en el pasado. Cambios importantes ocurridos a partir de los años 60, modificaron la estructura del país. Y ahora, a partir de la posguerra, El Salvador tiene un rostro económico distinto. La agricultura y el café en particular, han dejado de tener la importancia que tenían en el pasado. Los sectores que han ganado mayor espacio son los servicios, el sector financiero y la industria manufacturera.

Tomando un poco de perspectiva histórica podemos encontrar que hace poco más de un siglo de la reforma liberal se distribuyeron los ejidos y las tierras comunales, creando una jerarquía económica y social que en cierta medida dominó la historia del país hasta el octavo decenio de este siglo. Si bien es cierto, a través del tiempo hubo modificaciones en las alianzas y en las relaciones con otros grupos sociales, la matriz agro-exportadora continuó siendo el eje de la realidad social, política y económica, y permitió mantener una clara preeminencia de los grandes terratenientes surgidos del reparto agrario<sup>102</sup>.

En una primera etapa que podemos identificar a partir de la consolidación del Estado Nacional (1821) hasta finales del siglo XIX, encontramos una clara subordinación del Estado a las exigencias de una economía agro-exportadora que

necesitaba las condiciones mínimas materiales para garantizar su incorporación mundial. El Estado crea aquí, las estructuras básicas de regulación, pero queda en manos de capital extranjero la construcción de la infraestructura física y en manos del capital nacional el sistema financiero, así como los incipientes servicios requeridos.

La situación se mantiene casi invariable hasta que después de un golpe de Estado en diciembre de 1948, el Gobierno Revolucionario emprende una transformación de la estructura económica. Haciendo eco de las ideas entonces en boga, intervino sobre la lógica estrictamente liberal de ese modelo, contrarrestando su carácter anti-industrializante. El Estado asumió la tarea de impulsar la acumulación privada en el sector industrial, por medio de intervenciones sobre la distribución de excedentes y la prestación de servicios que viabilizaran las inversiones en ese sector.

Esta etapa es identificada por Barba y Lungo<sup>103</sup> como un segundo periodo histórico del desarrollo de la política económica salvadoreña que abarca alrededor veinte años (1930-1950). Y es que, con la inestable situación que se produce en El Salvador, en un cuadro marcado por la crisis internacional del 29, la gestión económica tuvo que adquirir nuevas modalidades. De esta forma, se inicia un periodo de transición que parte del “ascenso de los militares a la gestión pública, de manera permanente y con atribuciones de decisión estratégica en conducción del Estado en 1948”<sup>104</sup>.

En este momento, la creación de nuevos organismos presagia claramente al Estado interventor que será reforzado en el ámbito institucional a partir de 1950, con una Constitución cuyas disposiciones presagian un nuevo papel del Estado.

---

<sup>102</sup> Dada Hirezi, Héctor; La transformación social, los movimientos sociales y los partidos políticos", en: Torres C., Luis Antonio; *"Globalización, Sociedad, Estado y Mercado"*, Fundación Konrad Adenauer e Instituto Salvadoreño de Estudios Democráticos, San Salvador, 1996., p. 29.

<sup>103</sup> Barba, Jaime; Lungo, Mario (Compiladores); “Estudio preliminar”, en: *"Estado y mercado"*, itsmo editores, San Salvador, 1995., p. 8.

<sup>104</sup> Idem.

Dentro de este esquema de industrialización que se impulsa a partir de la "Revolución del 48" se crearon en El Salvador las empresas autónomas como requisito para apoyar el proceso de sustitución de importaciones. En este marco se crean CEL (Central Hidroeléctrica del Río Lempa), IVU (Instituto de Vivienda Urbana), IRA (Instituto Regulador de Abastecimientos), ANTEL (Administración Nacional de Telecomunicaciones), ANDA (Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados) y el ISSS (Instituto Salvadoreño del Seguro Social). Unas tenían como objetivo proporcionar la infraestructura necesaria para el desarrollo de las nuevas actividades industriales y proporcionar los servicios que el proceso de urbanización exigía: CEL, ANDA, ANTEL; otras, reducir el costo de la mano de obra y ampliar las tasas de ganancia de los empresarios privados, absorbiendo el Estado parte del costo de la reproducción de la fuerza de trabajo (IRA), la vivienda para los sectores trabajadores (IVU) y la salud (ISSS).

En esta etapa de sustitución de importaciones -que supuso la utilización de protección arancelaria para los bienes terminados y estímulos fiscales para la importación de bienes de capital e insumos- la economía continuó dependiendo básicamente de la capacidad del sector agro-exportador para generar excedentes y divisas<sup>105</sup>. El proceso de industrialización amplió y diversificó sus actividades en ésta época. La actividad agrícola seguía siendo rentable, no obstante, la política económica del Estado estaba dirigida al subsidio y a la producción industrial.

Según la clasificación que venimos siguiendo de Barba y Lungo<sup>106</sup>, estamos aquí ya ante una tercera etapa (1950 a 1980) en la cual el Estado ha dado un giro radical sobre la función que debe de desempeñar: ha incrementado sustancialmente su papel regulador a partir del Modelo de Sustitución de Importaciones. Es así como si bien es

---

<sup>105</sup> Dada Hirezi, Héctor; *"La transformación social, los movimientos sociales y los partidos políticos"*, ya citado., p. 31.

cierto que en El Salvador desde los años 50 hasta 1989, al igual que otros países de América Latina intentó el desarrollo a través del conocido modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, caracterizado por apoyarse en un fuerte intervencionismo estatal en los diferentes sectores de la economía.

Este modelo, que fue aplicado junto a un proceso de integración económica a los otros países centroamericanos, produjo hasta finales de los años sesenta resultados relativamente satisfactorios: el país tuvo un crecimiento económico a una tasa promedio anual de más de 5% dentro de un ambiente de estabilidad macroeconómica; se incremento de manera notoria el comercio con los otros países de la región; se amplió y mejoró la red nacional de transporte y comunicaciones; se construyó un aparato industrial que contribuyó a diversificar la estructura productiva, generándose las primeras experiencias de encadenamientos productivos y de economía a escala y, surgieron nuevas empresas especializadas en el abastecimiento del mercado regional que posteriormente adquirieron capacidad para comenzar a exportar a mercados extraregionales.

El Estado adopta aquí mantiene una orientación interventora. Al asumir que podría constituirse como el motor de desarrollo, se organizan en torno a las instituciones, leyes y personal cuyo objetivo es reorientar el área económica. Instituciones esenciales y primordiales en este esquema se configuran como por ejemplo el Banco Central, donde se controlaría el crédito, las tasas de interés y la estabilidad de la moneda; el Ministerio de Hacienda, desde donde se recaudan los impuestos y se formulan los proyectos de asignaciones presupuestarias; el Ministerio de Economía,

---

<sup>106</sup> Barba, Jaime; Lungo, Mario; “*Estado y mercado*”, itsmo editores, San Salvador, 1995., p. 9.

cuya función era establecer controles de precios, definir aranceles y hasta dirimir disputas entre empresarios<sup>107</sup>.

Al inicio de los años 50 el paradigma del crecimiento económico y de desarrollo en El Salvador posee como horizonte la industrialización del país a través de una participación activa del gobierno en la promoción de específicos sectores de la economía. Este paradigma le asignaría al gobierno un rol protagónico en la planificación del desarrollo<sup>108</sup>.

Será entre finales de los años 60 y principios de los 70 justo cuando el modelo de desarrollo en marcha, y el proceso de integración regional se encontraban en su máximo apogeo, se comenzó a intensificar la nueva división internacional del trabajo, basada en la internacionalización de los procesos productivos, que junto al desarrollo posterior de la informática y la telemática produjeron un explosivo crecimiento del comercio internacional y abrieron paso al fenómeno de la globalización.

Esta realidad exigía, una redefinición profunda del modelo de desarrollo impulsado, ya que la nueva división internacional del trabajo y el fuerte aumento de los flujos del comercio disminuyeron la eficacia de las políticas económicas que tenían su base en el modelo de sustitución, de corte keynesiano.

Este nuevo paradigma o modelo “alternativo” disputó al modelo que privilegiaba el intervencionismo estatal y la sustitución de las importaciones. Lamentablemente, esta realidad fue ignorada en El Salvador durante los años 70 y 80, ya que, aunque con leves

---

<sup>107</sup> Este protagonismo se explica por la política económica que se consideraba era la más idónea para la consecución del desarrollo económico: “son los tiempos de la creación de las grandes empresas públicas, y en algunos países de América Latina además de la nacionalización del sistema bancario. La empresa privada salvadoreña orientada principal aunque no exclusivamente al mercado interno y regional, se beneficia ampliamente del ‘acompañamiento’ brindado por el Estado”. Barba, Jaime; Lungo, Mario; “*Estado y mercado...*”, ya citado., p. 9.

<sup>108</sup> A este respecto y sobre etapa de desarrollo en El Salvador, véase: Raynols, David R.; “*Rapid development in small economies. The example of El Salvador*”, Praeger special studies in international economics and development, Frederick A Praeger publishers, New York, 1967.

ajustes, el modelo económico desarrollado o impulsado en el país siguió apoyando en el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones.

Por ese entonces la economía salvadoreña se caracterizaba por el control de precios, la excesiva protección de las empresas nacionales, la regulación de diferentes aspectos de la economía, y la propiedad estatal de la banca<sup>109</sup>.

La década de los 80 además se caracterizó por ser un periodo oscuro desde la perspectiva del crecimiento económico. Se experimentó, como sabemos un clima de violencia e inestabilidad generalizada en todo el país, aún cuando el sector que cargó con el mayor costo fue el agrario, debido a que la mayor parte del conflicto armado en El Salvador, se desarrolló en la zona rural. De hecho se ha señalado que si puede identificarse un momento en el cual el país deja de ser un país agrícola, es precisamente los años de conflicto armado<sup>110</sup>.

Luego de finalizado el conflicto armado, los diversos sectores de la vida, nacional han emprendido un esfuerzo por salir de la crisis económica en que se debatió El Salvador en los años ochenta, para tratar de insertarse en el mercado mundial, caracterizado actualmente por la conformación de grandes bloques comerciales, en un fenómeno mucho más amplio y al que hemos aludido como "globalización"<sup>111</sup>. Sólo será a partir del cese del conflicto armado en El Salvador, el momento a partir del cual,

---

<sup>109</sup> "No puede dudarse que la economía salvadoreña es fundamentalmente y ha sido una economía de mercado; sin embargo, durante los 80's la participación del sector público fue sumamente amplia" (traducción libre). Saca, Nolvía N.; *"Black market exchange rate. Unification of the foreign exchange markets and monetary policy. The case of El Salvador"*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 1997., p. 29.

<sup>110</sup> Melhado, Oscar; *"El Salvador. Retos económicos de fin de siglo"*, Itismo ediciones, San Salvador, 1999., p. 23. Como causas de la reducción del papel del sector agrícola Melhado señala: 1.- EL conflicto armado; 2.- La reforma agraria y 3.- La nacionalización del comercio exterior y los ingenios azucareros.

<sup>111</sup> Las notas más sobresalientes dentro del proceso de globalización y del nuevo modelo económico internacional pueden ser caracterizadas siguiendo a Pablo Mauricio Albergue, así:

"a) El surgimiento de un mercado mundial, b) Un avance tecnológico acelerado; c) Formación de bloques económicos; d) Transformación del papel del Estado frente a la economía (Liberalización y Desregulación económica nacional) y e) Auge de procesos de privatización de empresas y servicios estatales y la reducción del papel del Estado en materia económica en beneficio del mercado y su modernización en función de dichas exigencias. Albergue, Pablo Mauricio; *"Política y globalización"*, ya citado., p. 17.

se reiniciará la discusión del papel del Estado en la economía: la transformación del Estado.

El Estado salvadoreño que había estado sumergido en un agudo conflicto interno, verá el proceso de cambio de paradigma económico con la subsiguiente transformación del papel del Estado postergado hasta los inicios de la década de los 90.

Este se constituye como el período o etapa que actualmente vivimos, en el que la búsqueda de una nueva relación entre el mercado y el Estado se trata de definir, como se ha estado haciendo en el resto del continente americano, y en general dentro del contexto mundial.

### **5.1.- La paz entra en escena: el contexto de la nueva política económica**

Durante las décadas de los años 90 y la presente El Salvador ha experimentado cambios de gran trascendencia en el proceso de consolidación y desarrollo del proceso democrático y de modernización del Estado. El gran salto en el avance de este proceso se da con la firma de los acuerdos de paz, auspiciados por Naciones Unidas.

Cabe destacar el impacto de los acuerdos en la vida nacional porque -a diferencia de los procesos de modernización, o reforma del Estado, que son comunes para el conjunto de países de América Latina- el contenido de los mismos representa un gran avance en el nuevo pacto social contra el autoritarismo; así como la expresa convicción de fortalecer el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos.

Por otra parte, debe recordarse que los *Acuerdos* contemplaban mecanismos de concertación en el ámbito económico-social. Sin embargo, por la inminencia que imprimió la comunidad internacional a la firma de la paz, dichos mecanismos quedaron rezagados. En aquel momento, diciembre de 1991, lo acuciante era firmar compromisos

entre las partes beligerantes, con la tutela de Naciones Unidas, en aspectos clave para la pacificación inmediata, vale decir: políticos, militares, poder judicial y derechos humanos.

A ese respecto, la adopción del paradigma del mercado condujo a un conjunto de reformas que establecieron nuevas relaciones entre el Estado y el mercado, así como también con la sociedad civil y el sector privado (privatizaciones, desregulación de los mercados, apertura al exterior, reforma tributaria, descentralización y administración privada de fondos de pensiones).

A partir de este marco, se sitúa el entramado institucional que el gobierno salvadoreño comenzará a crear con la finalidad de operativizar la tarea de modernizar al Estado. En este sentido, el Estado salvadoreño ha tenido que generar una propuesta para viabilizar su entrada en el mercado internacional. La propuesta que se ha elaborado desde el gobierno con posterioridad a los Acuerdos de Paz, se basa en un acercamiento a la alternativa neoliberal al desarrollo, acorde a los modelos económicos imperantes<sup>112</sup>.

El desarrollo de este proceso de cambio puede situarse a partir de 1989, bajo la administración del Presidente Alfredo Cristiani (ARENA), donde el gobierno salvadoreño pone en marcha un programa de reformas económicas y sociales guiado por dos objetivos fundamentales: contar con las bases para lograr un crecimiento económico sostenido en el tiempo y disminuir progresivamente los niveles de pobreza existentes en el país.

En las presentaciones públicas sobre el tema, durante el segundo semestre de 1989 y el primero de 1990, se insistió que el programa de reformas económicas y sociales enunciado estaba enmarcado dentro del Modelo de Economía Social de

---

<sup>112</sup> Roggenbuck, Stefan; "La importancia de un modelo económico adecuado para el desarrollo nacional", en Roggenbuck, Stefan (ed.) *"Neoliberalismo versus economía social de mercado. Los desafíos de El Salvador ante la globalización"*, publicación bajo los auspicios de la Fundación Konrad Adenauer, Imprenta Criterio, San Salvador, 1996., p. 3.

Mercado, el cual era visualizado como un esquema que permite lograr una asignación racional y eficiente de los recursos productivos, por medio de la desregulación y liberalización de la economía.

Formalmente no fue sin embargo hasta junio de 1990, que se presentó oficialmente el Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994, el cual constaba de dos partes: un plan de desarrollo económico y un plan de desarrollo social<sup>113</sup>. El plan de desarrollo económico estaba integrado por un área relativa a la estabilización de la economía y otra de un área sobre Ajuste Estructural<sup>114</sup> (PAE).

Las medidas de estabilización, diseñadas con el objetivo principal de controlar la inflación, comprendían básicamente la liberalización del tipo de cambio, el establecimiento de una mayor disciplina fiscal, y la adopción de una política monetaria bastante restrictiva<sup>115</sup>.

Digamos simplemente que durante los primeros años de la década de los 90, la preocupación fundamental desde el gobierno era la estabilización de la economía, y la ejecución de reformas estructurales básicas para la implementación de los cambios siguientes: la reforma comercial y fiscal, la desregulación y la privatización del sistema financiero y del comercio exterior.

A finales del mandato del presidente Cristiani (1994) diversos sectores se pronunciaron sobre la necesidad de ir más allá de un programa de estabilización y generar un programa de política económica. Las más definidas fueron las elaboradas por

---

<sup>113</sup> Ibidem., p. 57. Véase para tener una idea más específica de las reformas económicas y políticas en El Salvador a principios de los años 90 a: Saca, Nolvía N.; “*Black market exchange rate...*”, ya citado., p. 46-47.

<sup>114</sup> La adopción de un Programa de Ajuste Estructural venían recomendados por las instituciones que patrocinaban prestamos para el tránsito de la “guerra” a la “paz” en El Salvador, específicamente del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, y del Banco Interamericano de Desarrollo. Al respecto, puede verse: Rubio, Roberto, Hansen-Kuhn, Karen; “*Structural Adjustment in El Salvador. An Alternative Emerges*”, Fundación Nacional para el Desarrollo y The Development GAP, Northwestern School of Law, tomado de: <http://www.law.nwu.edu>

ANEP (Asociación Nacional de la Empresa Privada), FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional), FUNDE (Fundación Nacional para el Desarrollo) y FUSADES (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social).

Todas estas propuestas coincidían en los puntos básicos referentes al crecimiento económico y la reducción de la pobreza, difiriendo en los medios propuestos: FMLN y FUNDE recurrían a controles de precios para proteger los ingresos reales de las familias, mientras que para FUSADES y ANEP los controles de precios no pueden existir dentro de una estrategia de desarrollo<sup>116</sup>. En fin, que la diferencia radicaba en el papel que se le deseaba asignar al Estado en esos momentos de definición y transición, inclinándose la balanza por aquellos que apostaron por el plan gubernamental: es decir, la disminución del papel del Estado, a partir de un enfoque neoliberal<sup>117</sup>.

Así, durante el siguiente mandato presidencial (Presidencia de Armando Calderón Sol) con una clara mayoría legislativa a favor del gobernante partido ARENA, se retoma la política económica iniciada, que implementará además de las medidas ya iniciadas, una nueva estrategia económica: la adopción de un tipo de cambio fijo<sup>118</sup>.

Por su parte al respecto del plan propuesto, la Asamblea Legislativa “se había mantenido en guardia”, a pesar que estas propuestas solo eran discutidas a rasgos generales en la Asamblea Legislativa, tomando en cuenta la clara mayoría del gobierno

---

<sup>115</sup> Pleitez, William; "La reforma económica en El Salvador", en: Roggenbuck, Stefan (ed.); *Neoliberalismo versus economía social del mercado. Los desafíos de El Salvador ante la globalización*, ya citado., p. 59-62.

<sup>116</sup> Semanario Proceso n° 719, Año 17 UCA editores, 24 de Julio de 1996., s/n. Disponible en: <http://www.uca.edu.sv/publica/proceso/proc719.html>

<sup>117</sup> Para 1996 los informes de desarrollo humano del PNUD colocaban al país en la posición 115 de un total de 174 países. De 1994 en que el país se ubicó en el 112 de la escala, a 1996 se observaba una diferencia: el país crecía económicamente, descendiendo en el nivel de desarrollo humano, lo cual parecería indicar que liberalización y crecimiento económico no son sinónimos de desarrollo humano en El Salvador, por lo menos. Cfr. *“El Salvador: 115 en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD”*, en Semanario Proceso n° 728, ya citado.

<sup>118</sup> Dice Melhado que pueden sintetizarse en tres áreas la política económica esencial del Presidente Calderón Sol: 1.- la adopción de un tipo de cambio fijo, sin decidirse en un primer momento, por una caja de convertibilidad, como en Argentina, o por la dolarización total de la economía, como en Panamá; 2.- la desgravación arancelaria hasta llegar al arancel 0; 3.- el fortalecimiento de las Finanzas Públicas a través del incremento del IVA. Melhado, Oscar; *“El Salvador. Retos económicos....”*, ya citado., p. 96.

en los escaños diputacionales. Sin embargo, algunos diputados del FMLN acusaron al gobierno de tratar de hacer del país una “maquila gigante” y porque el plan no les había sido consultado previamente a ellos<sup>119</sup>.

En todo caso debe destacarse aquí, que el desempeño de los sectores económicos en los años 90 se lleva a cabo en un entorno menos sujeto a distorsiones creadas por la intervención del Estado. Tradicionalmente, el Estado intervenía mediante la concesión de exenciones y subsidios al sector que intentaba promover. Ahora, el Estado ha cedido un lugar al sector privado, en el sentido que, será el mercado el que indique cuales son los sectores que poseen mayores más rentabilidad y por tanto mayores perspectivas de sostenibilidad en un mercado cada vez más abierto hacia el exterior.

El tercer periodo presidencial por parte del mismo partido político a través de Francisco Flores se ha caracterizado en materia de política económica por apartarse de la adopción de medidas intermedias y asumir el papel de liberalizar a corto plazo diversos sectores de la economía, implícito el ámbito monetario, éste último a partir de diciembre de 2000.

El país hoy sigue en este proceso de liberalización que ha implicado una menor participación del Estado en el ámbito empresarial y más en el macro-económico, sobre todo en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, el orden jurídico y en las áreas sociales, entre otras.

Ahora bien, debe destacarse que el proceso de liberalización no ha sido asimilado por algunos sectores<sup>120</sup>, siendo seriamente cuestionado por la poca publicidad, consenso y discusión de los proyectos implementados y ejecutados.

---

<sup>119</sup> “*El Salvador. Economic Reform*”. Article derived from a telegraphic report dated 19 January of 1995 prepared at the American Embassy in San Salvador, en: D’GAP Paper on SAPs in Latin America, versión Online

<sup>120</sup> Para 1996 se señalaba que el gobierno salvadoreño había incumplido los acuerdos de paz en materia económica y social, en aspectos tales como: la instalación del foro de concertación económico social, la implementación de medidas de alivio de los efectos negativos del ajuste estructural y la creación de programas de crédito y asistencia técnica para el sector agropecuario, “lo que abonaría la hipótesis que el

Dentro de los inconvenientes o críticas que nos interesa destacar en este trabajo relativas al proceso de modernización en El Salvador se ha enfatizado en que:

a) El diseño normativo del cambio de modelo económico en El Salvador es insuficiente e ineficaz, ya que no ha creado las instituciones necesarias para controlar la actividad privada que ha sustituido a las instituciones públicas que han desaparecido; o si las ha creado, no las ha dotado de herramientas adecuadas para el cumplimiento de sus funciones. De ahí que, además podríamos considerar además que el diseño normativo del Estado, ha privilegiado a ciertos sectores o grupos económicos, generando situaciones que podrían posibilitar la corrupción e inclusive la violación sistemática de derechos humanos, sobre todo en lo que respecta a la garantía y cumplimiento de derechos de carácter prestacional.

Debido a esta debilidad algunos agentes privados podrían estar utilizando en este proceso de transición al Estado en una función no-neutral, beneficiando intereses económicos privados. Así por ejemplo, podría mencionarse que el situarse dentro de determinados estratos del Estado por parte de empresario-funcionarios, permite el acceso a información y tomas de decisión, que en un momento determinado pueden estar afectados por un conflicto de intereses<sup>121</sup>.

b) Ante el cambio de modelo el Estado ha retrocedido en cuanto a las áreas en las que realizaba una labor de integración y distribución; y no obstante que, en muchas de ellas el sector económico ha asumido o sustituido al mismo, en otras, como son por ejemplo la labor de mantenimiento de ciertos derechos económico sociales, el

---

modelo económico salvadoreño continuaba inalterado, con tendencias hacia la concentración”. Centro Universitario de Información, Documentación y Apoyo a la investigación (CIDAI); *“El Salvador en 1996: política, economía y sociedad”*, en: ECA (Estudios Centroamericanos), n° 579-580, enero-febrero, UCA editores, 1997. (versión Internet.)

<sup>121</sup> Las renuncias de los Ministros del gabinete de gobierno de Hacienda y Economía durante 1994 ante acusaciones de corrupción podrían ser un ejemplo palpable de este “conflicto de intereses” que repercute de forma negativa en el proceso de transformación del Estado, y últimamente la acusación dirigida por un medio de comunicación hacia el Ministro de economía durante el mes de enero de 2001, relativa a la

retroceso del Estado ha venido simplemente a significar un vacío, como en el caso del derecho a la Seguridad Social, como veremos más adelante.

- c) Las actuaciones de órganos encargados de velar por la defensa de los derechos y de la legalidad han exhibido un alto grado de flexibilidad en la interpretación de las normas y prácticas constitucionales y legales, suficiente para otorgar a las mayorías elegidas democráticamente en forma libre e ilimitada, el tiempo y los recursos necesarios para el cambio de una política económica y el comienzo de una transformación del sentido y esencial del Estado tal y como hasta ahora lo habíamos conocido.

El problema parece centrarse en que dichos derechos desde un punto de vista teórico resultan indisponibles, mientras que el modelo adoptado parece implicar la relativización de dichos derechos. Esto parece traslucirse a partir de la lectura de las sentencias emanadas de algunos organismos judiciales frente a los cuales se ha recurrido por la aparente inconstitucionalidad de ciertas reformas iniciadas por el Órgano Ejecutivo o Legislativo del Estado<sup>122</sup>.

Dicho lo anterior, tal parece ser que, -siguiendo a Melhado<sup>123</sup>-, el desafío más importante del país, es decir, el desarrollo, vincula directamente a los actores, entre ellos al sector público: a este le corresponde pasar de ser un aparato burocrático e ineficiente a la conformación de un ente altamente técnico, que cuente con el respeto de la

---

utilización de sus facultades para beneficiar a una empresa dentro de la cual labora, podría ser otro más reciente.

<sup>122</sup> Tal podría ser el caso de la sentencia de inconstitucionalidad resulta por la Sala de lo Constitucional de El Salvador, relativa a la inconstitucionalidad de la Ley de las AFP, cuyo análisis excede los límites de este trabajo pero que presenta un vuelvo excesivo sobre el lenguaje formal del Derecho y quizá una relativización de las garantías que ofrece la Constitución salvadoreña de 1983 hacia la Seguridad Social.

<sup>123</sup> Melhado identifica de hecho, la transformación del Estado con el rompimiento de la tradición que conforma la Administración pública, logrando que una tecnocracia con credenciales profesionales y académicas asuma los puestos de decisión”.

Por su parte señala que al sector privado le corresponde también “desligarse de la tradición de valer del Estado para hacer sus negocios. Debe centrarse en sustituir su actual planta de producción, obsoleta de recursos humanos y tecnológicos, por otra eficiente para competir en los mercados internacionales”. Melhado, Oscar; *“El Salvador. Retos económicos a...”*, ya citado., 79.

población. Su labor principal - destaca también Melhado<sup>124</sup> - es el respeto de los derechos humanos, transformación del ordenamiento jurídico, la recaudación y adecuado manejo de los fondos públicos”, pero a partir de un proceso transparente, que permita el debate y la discusión de los proyectos, que mejore la eficiencia de las instituciones cotraloras a partir de un diseño institucional que permita la libre competencia y sea ello compatible con la prestación de los servicios esenciales para la comunidad.

#### **6.- El marco normativo e institucional de la modernización.**

Considerando que la Constitución de la República promueve y hasta enfatiza en la búsqueda de la eficiencia, el gobierno de la República en 1991 inicia una política económica centrada en: *“hacer del país, un país de propietarios, por medio de la privatización de aquellos bienes de la propiedad del Estado, presentándose la oportunidad de crear nuevos inversionistas, ampliar y democratizar el capital y estimular el crecimiento de un mercado local de capitales, ello unido al necesario saneamiento de la economía del país”*<sup>125</sup>, el gobierno de El Salvador, inicia su proceso de modernización y redefinición de las tareas del Estado.

Este que podría considerarse como el primer esbozo normativo del plan de privatización del gobierno, establece algunos lineamientos generales que serán repetidos durante todo el proceso el proceso de modernización:

- a) Los bienes o instituciones sujetos a ser privatizados, así como el plan general de diseño de la misma, le corresponderá al Organo Ejecutivo, quien se constituirá como el protagonista principal de la privatización. Así por ejemplo, de

---

<sup>124</sup> Ibidem., p. 87.

conformidad con el Art. 1 de la Ley de Creación de la Comisión Nacional de Privatización, le corresponderá al Consejo de Ministros el establecer la “Comisión Nacional de Privatización”<sup>126</sup> que tendrá como objetivo el logro progresivo de la privatización de los bienes y servicios, *que a criterio* del Consejo de Ministros, no sean susceptibles de ser manejados y prestados en forma eficiente por el Gobierno Central o las instituciones oficiales autónomas”<sup>127</sup>;

- b) La falta de criterios técnicos de selección y análisis sobre qué y cuando debe de privatizarse.

La Ley de Creación de la Comisión Nacional de Privatización, con apenas 10 artículos de texto, deja muy poco o nada clara los criterios por los cuáles el gobierno de la República seleccionaría los bienes, empresas o servicios sujetos a privatizar. Tal como se menciona antes, “el criterio del Consejo de Ministros”, es decir, del Órgano Ejecutivo en pleno, será el determinante para conocer cuáles serían las áreas prioritarias de privatización del gobierno<sup>128</sup>.

Sin embargo, ni la Ley, ni decretos subsiguientes, mostraron interés alguno por la constitución de una entidad técnica que velara por un adecuado criterio de selección. Tal pareciera que el gobierno tenía ya un panorama, de lo que sería o no sería

---

<sup>125</sup> Síntesis de los considerandos de la *Ley de Creación de la Comisión Nacional de Privatización*, sancionada el 7 de mayo de 1991.

<sup>126</sup> La Comisión estaría conformada por: a) el presidente (nombrado por el Presidente de la República), b) cuatro miembros del gobierno (delegados de diversos Viceministerios) y cuatro miembros del sector privado (nombrados por el Consejo de Ministros) y c) un Vice-presidente que sería el Viceministro de Economía. Art. 2 de la Ley de Creación de la Comisión Nacional de Privatización.

<sup>127</sup> Art. 1 de la Ley de Creación de la Comisión Nacional de Privatización.

<sup>128</sup> De ahí que se insistiera por parte de diversos sectores desde el inicio del plan de privatización que: el anteproyecto de Ley de Privatización en El Salvador debía de haber considerado los siguientes aspectos: .  
- la creación de un marco institucional que se encargaría de la administración del proceso;  
- la creación de un esquema específico que defina la forma en que se distribuirá la propiedad de las empresas privadas;  
- que el Estado conserve su capacidad de incidir sobre las tarifas para evitar especulaciones sobre los precios de los servicios y;

privatizable. Por consiguiente, se echan de menos en el plan de privatización del gobierno no criterios claros, pero sí técnicos sobre cómo, qué y cuándo, privatizar sectores o servicios públicos y, finalmente,

- c) Otro aspecto importante a tomar en cuenta en el diseño institucional y normativo trazado en los inicios del plan de privatización es: la prisa.

Por una parte, la Ley, excluye la aplicación de procedimiento legales comunes las transacciones autorizadas por la Comisión de la Privatización, con lo cual inhibe la aplicación de una serie de “trabas” legales a los bienes objeto de privatización autorizados por aquella. Prima entonces “la prisa”, frente a la seguridad definida en diversos cuerpos normativos de la legislación vigente en el país<sup>129</sup>.

Por otra, la Comisión para la Privatización queda circunscrita, a un mandato de plazo expreso, al señalarse dentro de su misma norma de creación, su plazo de cese: el 31 de mayo de 1994<sup>130</sup>.

El proceso iniciará sobre estas bases con la reprivatización de la mayoría de las instituciones financieras, desde donde el proceso avanzó hasta llegar a la venta de los beneficios de café, de los ingenios azucareros<sup>131</sup> y de otros activos que permanecían en

---

- definir con claridad cuál será el destino de los fondos que se obtengan de la privatización. Cfr. Rivas, José Eduviger; *Modernización del Estado y globalización. ¿Privatización o desmantelamiento?*, San Salvador, 1997., p. 7.

<sup>129</sup> “Las transferencias a particulares de bienes muebles e inmuebles de propiedad del Estado, así como los servicios que el mismo administra, comprendidos en el inventario general que realice la Comisión Nacional de Privatización, se registrarán por los procedimientos y disposiciones que al efecto dicte la Comisión, con aprobación del Órgano Ejecutivo en Consejo de Ministros.

En consecuencia, las transacciones autorizadas por la Comisión no se ceñirán a los procedimientos ni a las condiciones establecidas en los artículos 552 del Código Civil, 148 y 149 de las Disposiciones Generales de Presupuestos, ni de ninguna otra ley o reglamento que dispusiere procedimientos o condiciones especiales”. (Art. 5 de la Ley de Creación de la Comisión de Privatización)

<sup>130</sup> Así la Comisión creada en mayo de 1991, disponía de 3 años, para encontrar servicios o empresas públicas privatizables, bajo criterios poco o nada definidos y crear las bases sobre las que se diseñarían los “nuevos procedimientos” aplicables con exclusividad a la venta y transferencia de bienes públicos objetivo del proceso de privatización diseñado por el Órgano Ejecutivo: “Art. 9.- El plazo de la Comisión Nacional de Privatización caducará el 31 de mayo de 1994, pudiendo renovarse por un período de cinco años si el Órgano Ejecutivo en Consejo de Ministros considerase que la consecución de los planes de privatización así lo requiere”.

<sup>131</sup> Mediante Decreto Legislativo No. 92 del 21 de julio de 1994 se emitió la Ley de Privatización de Ingenios y Plantas de Alcohol. Sobre la base de esa ley se creó la Comisión de Privatización de Ingenios

manos del Estado, bajo la argumentación antes señalada: que ésta provocará una mejoría en el nivel de bienestar de las sociedades que la implementan.

Ya para 1995 parecía sin duda que una de los aspectos de mayor atención era el proceso de modernización del Estado, en tanto que medidas como la Ley Temporal de Compensación Económica<sup>132</sup> y la consolidación del proceso de venta de las entidades estatales permitía esperar que la privatización, la modificación del servicio civil y la desregulación se convirtiesen en el centro de atención del gobierno, los partidos políticos y de la ciudadanía en general.

La oposición dentro de la Asamblea legislativa (FMLN) señalaba que el programa del gobierno, específicamente la privatización, “era uno de los más importantes temas de ese periodo legislativo”. Eugenio Chicas miembro de la Comisión de Economía de la Asamblea señaló que la justificación del gobierno para la privatización estaba basada sobre la falsa premisa que: 1) el Estado es inherentemente ineficiente, mientras que el sector privado es eficiente y 2) que la privatización, traería aparejada una gran dosis de eficiencia y una gran distribución de servicios. Sin embargo manifestó que "Aquí en El Salvador, el sector privado ha funcionado en un ambiente protegido como resultado de su enorme ineficiencia. También, el programa neoliberal era promovido por el gobierno hacia la apertura del Mercado y ello causaría graves problemas frente a las necesidades de las mayorías, ya que la privatización puede generar beneficios, pero sólo hacia a aquellas personas que tienen la capacidad

---

y Plantas de Alcohol, encargada de gestionar y valorar la privatización de los ingenios pertenecientes al Instituto Nacional de Azúcar y a la Corporación Salvadoreña de Inversiones (CORSAIN).

<sup>132</sup> El "*Pacto de San Andrés. Desarrollo: el nuevo nombre de la paz*", suscrito el 31 de mayo de 1995, entre el gobierno de Calderón Sol, ARENA y el Partido Demócrata, aparece para preparar el escenario de lo que sería para finales de 1995 una de las más difíciles decisiones del gobierno: La Ley Temporal de Compensación Económica por Servicios Prestados en el Sector Público, conocida como ley de retiro voluntario, tenía como finalidad reducir el *staff* existente del funcionariado público. El logro de sus objetivos continua aún hoy sumamente cuestionado. Es identificada como una medida de *downsizing* del funcionariado público en El Salvador.

económica para pagar el servicio"<sup>133</sup>. En similar sentido se manifestarán las voces de los sindicatos obreros y hasta de sectores internacionales vinculados con el alcance de la Paz en El Salvador<sup>134</sup>.

De hecho punto importante en donde se constará este eje temático en el espectro político será el denominado "*Pacto de San Andrés. Desarrollo: el nuevo nombre de la Paz*", suscrito entre el partido ARENA (centro-derecha) y el PD (Partido Demócrata, surgido de una escisión del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional – FMLN-).

En este "pacto" político, necesario para consolidar una mayoría suficiente para gobernar con libertad, -debido a la imposibilidad de lograr mayorías consolidadas por los dos partidos mayoritarios-, ya se adelanta lo que podría ser el programa de modernización del Estado de la presidencia "Calderón Sol".

Entre los señalamientos contenidos en dicho "pacto" merece destacarse: la reforma del sector público (introducción de eficiencia en la ejecución, el establecimiento de un marco normativo de retiro voluntario), *la privatización e introducción de competencia en los servicios públicos*, la protección del consumidor, el fortalecimiento del sistema financiero, la seguridad en la tenencia de la tierra, la

---

<sup>133</sup> A ello agrego: "It is unlikely, says Chicas, that a private power company would see the cost benefit of installing electricity to a few houses in a far corner of Chalatenango or that a private telephone company would maintain existing rural telephone offices". Tomado de: "*El Salvador: Privatization*", El Salvador information proyect, August 17, 1994. Tomado de: <http://www.stile.lboro.ac.uk/>

<sup>134</sup> "Roger Gutierrez, head of the Federation of Independent Associations and Unions of El Salvador (FEASIES), which represents several public employee associations, says that the promoters of privatization do not take into consideration the history of the country. "What the international institutions do not realize is that the state is inefficient because of the war. The heads of these institutions have do traditionally been military men and politicians. What we need is to modernize not privatize." Writing in the spring 1994 issue of Foreign Policy, Alvaro de Soto, the United Nations' representative who mediated the Salvadoran Peace Accords, criticized the World Bank and the IMF for not consulting with other organizations when developing their economic adjustment policy for El Salvador adding, "in retrospect, it is as if at the moment of defining their strategies, they acted as if there had never been a war.". Idem.

desmovilización de las fuerzas armadas, aspectos sobre seguridad ciudadana, el incremento del IVA, etc.<sup>135</sup>.

En 1996 se proyectaba enfatizarse en el ámbito de la privatización, ya que aun quedaban pendientes de privatizar importantes empresas relacionadas con la prestación de servicios fundamentales tales como la electricidad, el agua, los alcantarillados, las telecomunicaciones y el sistema de pensiones. En ese año y el siguiente, la privatización se centraría en la venta de los activos de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), de algunas plantas productoras de alcohol y en el traslado del sistema de pensiones hacia el sector privado, para posteriormente, proyectar el inicio de la privatización de las empresas generadoras y distribuidoras de energía eléctrica<sup>136</sup>, y luego continuar con las dedicadas a agua y alcantarillados.

En 1997 se crea por decreto presidencial el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CNDS), presidido por el Vicepresidente Constitucional de la República, con la participación de ministros de Estado, instituciones vinculadas al desarrollo local, gremiales empresariales, universidades, representantes del poder legislativo y otros miembros relevantes de la sociedad civil.

---

<sup>135</sup> El “Pacto” no tuvo una existencia muy duradera, debido a una razón de peso: no existía un ente “neutral” con capacidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones y estipulaciones contenidas. El pacto de San Andrés tenía como característica, que no exigía el cumplimiento a los agentes que lo firmaron. El gobierno se constituía como su ejecutor, mientras que el Partido Demócrata prácticamente asumía la tarea de apoyar en el ámbito legislativo el incremento del IVA y la aprobación de la Ley de compensación Económica (esto último fue realizado por el PD. Ya el 9 de abril de 1996 hizo público el desacuerdo y retiro del pacto por este partido argumentando severas faltas al pacto por parte del gobierno.

<sup>136</sup> La privatización de las distribuidoras de energía eléctrica se gestó desde 1992, cuando se iniciaron los estudios para la privatización en el sector energía, y continuó con la creación de las cuatro sociedades que aglutinaron los activos de las empresas distribuidoras a privatizar y la posterior aprobación de la Ley de Privatización de las Distribuidoras de Electricidad. Según esta última, la venta de acciones observaría las siguientes proporciones: 75% para inversionistas extranjeros, 20% para los empleados de las cuatro sociedades distribuidoras y de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa, y el restante 5% para inversionistas nacionales.

Entre septiembre y noviembre de 1997 se vendió el 20% correspondiente a los trabajadores; el 20 de enero de 1998 se subastó el 75% correspondiente a los inversionistas extranjeros y, próximamente, se proyecta vender el restante 5% destinado a los inversionistas nacionales en el mercado de valores. Tomado de: *Proceso n° 794*, año 18, UCA editores, 1998., s/n.

En el mismo año, y siempre a instancia de la Presidencia de la República de Armando Calderón Sol, se conformó la Comisión Nacional de Desarrollo, integrada por un grupo reducido de profesionales o empresarios, cuyo propósito era entregar al país *Las bases para el plan de nación*. Con el documento se daba inicio a un proceso de análisis, discusión y acuerdos básicos entre las principales fuerzas políticas, sociales y económicas del país que, en su fase final, daría como resultado el *Acuerdo Nacional del plan de nación*.

No cabe duda que el plan era altamente positivo: la conformación de grupos de análisis, discusión o reflexión para concitar intereses y posiciones sobre la visión o imagen futura de la nación. Más cuando en la conformación se considera a representantes de un amplio espectro gubernamental y de la sociedad civil. Asimismo, también era importante que en ambos grupos o foros (gubernamental y sociedad civil) se manejase un concepto de desarrollo integral y de largo plazo, partiendo de una sociedad desintegrada por la pobreza y exclusión social.

La Comisión Nacional de Desarrollo nombrada por el Presidente Calderón Sol presentó el 16 de enero de 1998 el documento "*Bases para un Plan de Nación*", resultado de aproximadamente 9 meses de trabajo, y en el que se retomaron los diversos aspectos para la consecución del desarrollo con participación ciudadana<sup>137</sup>.

Sin embargo, y pese las buenas expectativas sobre los resultados del Plan de Nación, este una vez finalizado el periodo presidencial de Calderón Sol ha quedado en un vacío, pues todo parece indicar que las "Bases", no han sido tomadas en cuenta en el diseño de la política económica implementada en el siguiente periodo presidencial de Francisco Flores, cuya primera decisión de peso sobre dicho ámbito, fue justamente una que no era desarrollada en las Bases: la dolarización de la economía a finales del 2000.

---

<sup>137</sup> Comisión Nacional de Desarrollo; "*Bases para el Plan de Nación*", San Salvador, Enero de 1998.,p. 3.

En lo que respecta a las temáticas que a continuación desarrollaremos merece destacarse que en dos de ellas el proceso de transferencia a manos privadas de los servicios de telefonía y de Seguridad Social ya se han consolidado: a mediados de 1998 se consolida el traslado al ámbito privado de la telefonía, y el cambio sobre el sistema de la Seguridad Social, se había efectuado ya en 1996. En cuanto al proceso de descentralización, este ha retrocedido y avanzado durante toda la década de los 90, sin un rumbo u objetivos precisos como analizaremos detalladamente a continuación.

## **7.- La privatización de las Telecomunicaciones en El Salvador**

En todo lo referente a privatización en El Salvador, el caso de las telecomunicaciones es quizá uno de los que obtuvo una gran atención dentro del proceso de modernización en El Salvador, por diversos motivos: obtuvo una amplia difusión a través de los medios de comunicación, era una empresa pública nacional desde sus orígenes en la década de los 50, a diferencia de la banca, que ya había sido re-privatizada, y porque generaba un marco de expectación respecto al futuro de otros entes estatales a privatizar en cuanto a: la situación laboral de los empleados, el aumento o disminución del coste de los servicios prestados, etc.

Desde su creación la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) se había constituido como un monopolio legal para la prestación de un servicio público. Si bien esta empresa pública no generaba “déficit” (la tasa de ganancia del sector era de 180.35 %, según estimaciones del mismo gobierno<sup>138</sup>), lo cierto es que la prestación del servicio era deficiente y las ganancias obtenidas eran insuficientes para

la ampliación de la red de telefonía en el ámbito nacional y su actualización tecnológica, por lo menos, según la información oficial del gobierno. Además de dicha justificación se señaló la necesidad de adecuarse al entorno de la globalización, de generar un clima de competitividad que redundaría en beneficios para los usuarios en general

El Órgano Ejecutivo para desarrollar su plan de privatización de la telefonía y con la finalidad de dar transparencia a dicho proceso creó dos comisiones: la Comisión de Notables y la Comisión de Modernización. La primera conformada por personas de prestigio académico y empresarial escogidas por el Ejecutivo, y la segunda organizada también a partir de altos funcionarios del Órgano Ejecutivo a partir de mayo de 1996.

No obstante pese a la celeridad del proyecto, no se contaba todavía en el segundo trimestre de ese mismo año, de un marco normativo para la privatización de las telecomunicaciones: será hasta el 31 de julio de 1996 que el Comisionado para la Modernización, por medio del Ministro de Economía, presenta a la Asamblea Legislativa el Anteproyecto de Ley de Privatización de las Telecomunicaciones.

Sin embargo, el gobierno se había anticipado unos pasos a la aprobación de la norma correspondiente: la Comisión Presidencial para la Modernización del Sector Público publicó un anuncio invitando a la banca y a las firmas de consultoría financiera para concursar en una precalificación que seleccionaría a seis instituciones con experiencia en consejería de procesos de privatización<sup>139</sup>.

Entre marzo y abril se habían “adelantado” algunos aspectos de cómo se “repartiría” a ANTEL<sup>140</sup>. A estas fechas el entonces Comisionado Presidencial para la

---

<sup>138</sup> *Rentabilidad de los sectores de Electricidad y Comunicaciones*. Estimaciones del Banco Central de Reserva (BCR), Matriz Insumo-Producto, 1990, Nuevo Sistema de Cuentas Nacionales, San Salvador, 1990.

<sup>139</sup> El anuncio aparecería publicado en el *Wall Street Journal* del 22 de enero de 1996.

<sup>140</sup> “En la edición de marzo de 1996 de la revista financiera inglesa *The Economic* se presenta que ANTEL sería dividida en dos compañías, vendiéndose cada parte en un 45% a inversionistas extranjeros estratégicos, dejando entre 6% y 8% para los empleados; el resto para inversionistas privados nacionales o extranjeros”. Tomado de: *La Prensa Gráfica*, El Financiero, 2 de abril 1996.

Modernización del Estado, Alfredo Mena Lagos<sup>141</sup>, expuso en abril de 1996 que los bancos clasificados eran Salomon Brothers, Morgan Stanley, Citybank, Barclays, Rothschild y Schroeders. La preselección fue hecha por representantes de ANTEL, el Ministerio de Hacienda, de Economía, la oficina del Comisionado para la Modernización y por personas pertenecientes al sector empresarial del país.

Para buscar intermediarios en el proceso inicialmente el gobierno envió detalle de los términos del estado de ANTEL, para recibir a cambio las ofertas técnicas y económicas sobre los que se ofrecían como posibles intermediarios en la privatización de ANTEL. El 31 de mayo de 1996 la Comisión de Modernización eligió al consorcio Morgan Stanley/Citybank. La tarea del banco elegido consistiría en revisar los estados financieros de ANTEL, determinar el valor de la empresa, asesorar al gobierno en la creación de dos empresas y promover la venta en el mercado nacional e internacional. También determinaría el porcentaje que se destinaría para cada sector, es decir, qué parte se vendería a socios estratégicos extranjeros, a los empleados y para negociar en la bolsa de valores. Se planeaba finalizar el proceso de traspaso de la empresa pública a manos privadas en noviembre de 1996.

La privatización de ANTEL se habría dividido aquí en cuatro fases. la primera se referiría al marco regulatorio y la aprobación de ley necesaria; la segunda fase incluiría el diseño del proceso, políticas y los diferentes pasos a seguir, según lo estableciese Morgan Stanley/Citybank. También debía promover a la institución en el ámbito nacional e internacional. En tercer lugar se planteaba la visita de los posibles inversionistas para evaluar las condiciones de ANTEL y del ambiente empresarial del país y en la última fase se subastarían las acciones, es decir se ejecutaría la privatización propiamente dicha, a finales de 1996.

---

<sup>141</sup> Funcionario nombrado en octubre de 1995.

Sin embargo, ya en la primera fase del proceso se comenzaban a señalar incongruencias al proceso: se observaba por una parte que se estaba operando sin contar con una ley marco que autorizase disponer o preparar la venta de este patrimonio del Estado. En segundo lugar, se comienza a tomar conciencia que la privatización de las telecomunicaciones estaba siendo manejada por el Ejecutivo sin la aprobación de una verdadera Comisión que representase a otros sectores que estuviesen involucrados en el quehacer económico y político del país<sup>142</sup>.

Asimismo y como resultado del acelerado proceso de privatización en 1996 la efervescencia laboral se había acentuado entre los sindicatos, quienes trataban de conservar condiciones laborales para los empleados, frente un entorno poco definido en dicho ámbito, por parte del gobierno. Desde que se incorporó la telefonía como sector objeto de privatización los miembros de ASTTEL, la agrupación laboral de ANTEL, comenzaron a expresar su oposición, relacionando la pérdida de más de 5,000 empleos con el cambio de propietario de ANTEL<sup>143</sup>. Ya 1996, conforme avanzaban los pasos para formalizar el inicio de la privatización, se fueron expresando públicamente en oposición al proyecto, mientras la dirección de la institución trataba de responder bajo la imperiosa necesidad de mejorar el servicio, reducir las tarifas y en general beneficiar a la población.

La privatización de las telecomunicaciones en todo caso no se realiza según el plan fijado por el gobierno, pese a su mayoría asamblearia, en noviembre de 1996. Quizá una de las razones para ello, además de los atrasos surgidos en el proceso, sería la

---

<sup>142</sup> En la Asamblea Legislativa había una mayoría del partido de gobierno, por lo que la discusión legislativa del tema no era “prioritario”, ni visto como indispensable para el partido gobernante. Tampoco se invitó a discutir el tema a otros sectores de la sociedad como ONG’S, Universidades, instituciones académicas, etc.

<sup>143</sup> En El Salvador las organizaciones laborales de las instituciones de gobierno y autónomas tienen una amplia tradición de lucha reivindicativa.

cercanía de las elecciones legislativas y la posibilidad que la privatización de las telecomunicaciones tuviese efectos negativos para el partido gobernante.

Fruto de las elecciones legislativas de marzo de 1997, es la instalación de una nueva Asamblea con una disminución de 12 escaños por parte del partido gobernante ARENA, que lo obliga a “pactar” con otros partidos para mantener su liderazgo en la Asamblea frente a la oposición representada sobre todo por el FMLN.

A partir de esta reconfiguración de fuerzas políticas en la Asamblea, se toma otro camino en la discusión del proceso de privatización de ANTEL. Fruto de dicha acomodación se deroga la Ley de Telecomunicaciones<sup>144</sup> y la Ley de Privatización de las Telecomunicaciones y se crea una *comisión ad hoc* que debería elaborar en dos meses un nuevo proyecto de ésta última ley, que habría de recomenzar “definiendo si habría o no privatización” y redefiniendo en su caso los niveles porcentuales sobre como se dividirían las acciones de la empresa de telecomunicaciones.

La nueva Ley de Privatización de ANTEL entrará en vigencia hasta el 24 de julio de 1997<sup>145</sup> y se constituirá en el marco bajo el cual el 5 de junio de 1998 el presidente de ANTEL da a conocer que el precio base de la institución sería de 475 millones de dólares, teniendo un valor en libros de 370 millones de colones, posibilitando la apertura de la última fase, la venta en pública subasta de la institución, ejecutada durante el mismo año.

---

<sup>144</sup> Derogada el 6 de noviembre de 1997 y sustituida por un nuevo marco normativo con el mismo nombre.

<sup>145</sup> La importancia de este marco normativo radica en que redefine los mecanismos para llevar a cabo el proceso de privatización de las telecomunicaciones.

### **7.1.- El diseño institucional del cambio**

La Ley de Privatización de telecomunicaciones sancionada el 30 de julio de 1997, representará la base normativa para el traspaso de la telefonía pública a manos privadas en El Salvador.

Como justificación de dicha ley, y en general como argumento para la privatización de las telecomunicaciones, en dicha normativa se señaló su necesidad en virtud de:

- I) los acelerados cambios tecnológicos en la industria de las telecomunicaciones, lo que hacía necesario convertir a la Administración Nacional de Telecomunicaciones ANTEL, en una empresa moderna, que permitiese prestar adecuadamente este servicio público, elevar los niveles de competitividad internacional de la economía y contribuir al desarrollo económico y social del país;
- II) la demanda insatisfecha, es decir por la ampliación de los servicios telefónicos en todo el territorio nacional, para que todos los habitantes tengan la posibilidad de acceder a dichos servicios;
- III) que el proceso de privatización debe ser transparente y concertado, a fin de contribuir a la modernización y la transferencia de los conocimientos tecnológicos y administrativos necesarios; y al mismo tiempo, debe contribuir a la democratización de la propiedad y al desarrollo del mercado de capitales, para elevar el ahorro nacional, tanto público como privado;
- IV) y finalmente, que también debe ser objetivo de este proceso el lograr una más amplia y segura base de ingresos para el Estado, particularmente

aquellos destinados a la inversión en el área social y en infraestructura económico social<sup>146</sup>.

Sin embargo, el proceso inicio con duras críticas sobre los efectos, especialmente sobre los costes del servicio y su alcance masivo por parte de la población de escasos recurso<sup>147</sup>.

En todo caso, con la emisión de esta Ley, se daba el primer paso para “desincorporación” de ANTEL, quedando los bienes y derechos de la misma a cargo de una entidad creada mediante la misma Ley –ente que velaría por la adjudicación del bien a empresas privadas-: la Comisión para la Privatización Nacional de las Telecomunicaciones<sup>148</sup>.

La Comisión efectuaría los primeros pasos para que ANTEL se constituyese como una oferta llamativa para la inversión y compra de la misma (por medio del saneamiento y avalúo de la misma).

Dicha Comisión velaría por que la distribución accionaria de ANTEL a manos privadas, fuese dentro de los siguientes márgenes:

- a) un 51% de las acciones totales, a un socio estratégico precalificado<sup>149</sup>

---

<sup>146</sup> Considerandos de la Ley de Privatización de las telecomunicaciones sancionada a los 30 días del mes de julio de 1997.

<sup>147</sup> “La privatización de las telecomunicaciones ha sido presentada como una forma de que los usuarios accedan a menores tarifas telefónicas; sin embargo, en la práctica, los planes gubernamentales dejan entrever que esta reducción no es aplicable en todos los casos. Según anuncios de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), a partir de agosto entrará en vigencia una nueva tabla de tarifas cuyas características más notorias son un incremento de las tarifas locales y una disminución de algunas internacionales. El hecho de que esta medida se adopte precisamente en el momento en que se han dado los primeros pasos para proceder a la privatización de ANTEL denota, entre otras cosas, que existe una clara política de ampliación de los ingresos de ANTEL, cuya motivación podría ser el logro de una situación financiera atractiva para posibles inversores, aún y cuando ello suponga colocar mayores costos sobre los usuarios”. Semanario *Proceso*, año 16, n°718, Julio, UCA editores, San Salvador, 1997. s/n.

<sup>148</sup> La Comisión quedó conformada por: el Comisionado Presidencial para la Modernización del Estado; el Ministro de Hacienda y el Ministro de Economía.

Se entenderá como socios estratégicos aquellos inversionistas que tengan la capacidad para hacer una inversión tecnológica y financiera en las empresas a privatizarse y cuenten con la experiencia y tecnología necesarias para aumentar la cobertura y calidad de los servicios. Las acciones destinadas para ser adquiridas por los socios estratégicos se venderán como un solo lote por cada "Sociedad", el que será adjudicado al mejor postor, en subasta. (Art. 19 de la Ley de Privatización de las Telecomunicaciones)

- b) un 10% a trabajadores activos y pensionados de ANTEL
- c) un 14% al público
- d) el 25 % restante sería vendido por el Estado en pública subasta o por medio de la bolsa de valores nacional o internacional.

Las obligaciones que se guardarían a los socios estratégicos dentro del Contrato de compraventa de acciones serían: el aumento de la cobertura de teléfonos públicos para las áreas urbanas y rurales; un tiempo máximo promedio de espera para la instalación de nuevos servicios; el compromiso de administrar por cinco años la empresa, el respeto de las tarifas máximas fijadas por una institución del Estado (la Superintendencia General de Telecomunicaciones SIGET)

Por su parte, los fondos obtenidos con la privatización de ANTEL sólo podrían ser utilizados para: responder a los aumentos de capital que correspondan a las acciones del Estado y la financiación de los proyectos de inversión en las áreas de comunicaciones y transporte.

La etapa final sería con la venta realizada el 17 de julio de 1998, en lo relacionado a la telefonía celular y el 24 del mismo mes, para la venta de CTE/ANTEL, la compañía estatal de telefonía fija<sup>150</sup>.

De esta breve lectura sobre el diseño normativo que regularía no el servicio, sino el marco por el cual la institución que prestaba el servicio de telefonía en el país pasaba hacia manos privadas, podemos corroborar algunos aspectos de relevante importancia.

El primero, es el de la clara vocación de entender el fenómeno de la privatización como un juego dentro del cual, de los órganos fundamentales del Estado,

---

<sup>150</sup> En conjunto ambas empresas poseían un precio base de 550 millones de dólares. Las fechas fueron escogidas de tal forma que pudieran participar todos los compradores que habían calificado previamente. Además las fechas estaban supeditadas a la venta de la telefonía estatal brasileña TELEBRASS, programada para el 25 de junio, y que había sido definida como la más codiciada de las empresas telefónicas pendientes de privatización en el hemisferio. Tomado de: Maricel Sequeira; *“America Central: se busca dueño para tres telefónicas”*, Interpress Third World News (IPS), julio, 1998.

sólo uno es el llamado a conocer y configurar un papel protagónico: el Órgano Ejecutivo<sup>151</sup>.

Una vez sancionada la Ley, la constitución de la Comisión encargada de darle seguimiento a la privatización de las telecomunicaciones en El Salvador, es conformada por dos miembros del “Gabinete presidencial” y por un funcionario de nombramiento directo del Presidente de la República (El Superintendente). El Órgano Legislativo, no tiene papel alguno a la hora de ejecutar el plan trazado, ni siquiera de supervisor del mismo.

El proceso no es informado ni debatido abiertamente ante el público, sino que la única obligación de la Comisión es publicar en un diario de la República sus decisiones, de conformidad con la misma ley. En fin el diseño del proyecto, su ejecución y supervisión corren a cargo del Órgano Ejecutivo, quien se constituirá como el “contralor” de las telecomunicaciones en el país, por medio de la creación de la Superintendencia General de las Telecomunicaciones (SIGET), cuyo funcionario de más alto rango –el superintendente- será de nombramiento directo del Ejecutivo, y como lo señaló la jurisprudencia de la Honorable Corte Suprema de Justicia de El Salvador, dichos cargos (es decir, todos los relacionados con la creación de superintendencias dentro del país, producto a su vez, de la creación de instituciones contraloras o supervisoras dentro de áreas objeto del plan de privatizaciones) tendrán entre otros de sus elementos configuradores, el de ser de “confianza personal” del Presidente<sup>152</sup>.

---

<sup>151</sup> Tanto en los aspectos aquí reseñados como en el diseño de todo el proyecto normativo de la privatización de las telecomunicaciones se observa una clara tendencia a que el proyecto debe ser realizado rápida y eficientemente. Y ambos conceptos parece ser que resultan opuestos a que las actividades sean conocidas o controladas por otros órganos del Estado, como lo sería el Legislativo u instituciones independientes o autónomas al Ejecutivo.

<sup>152</sup> En una línea jurisprudencial desarrollada a partir de 1998, la Sala de lo Constitucional en una variada serie de casos en que se señala la destitución de funcionarios de alta jerarquía dentro del Órgano Ejecutivo, falló que dichos funcionarios no poseían, como los funcionarios de menor jerarquía un "derecho a la estabilidad laboral" ya que sus cargos eran cargos de confianza política. Véase al respecto:

En segundo lugar, se denota dentro del diseño primario de la privatización de las telecomunicaciones en El Salvador, solamente dos mecanismos de control sobre la empresa de telefonía una vez pasada a manos privadas:

- 1) el establecimiento de tarifas máximas, por parte del ente contralor (SIGET) y
- 2) el establecimiento, como cláusula contractual de la obligación de aumentar y mejorar el servicio de las telecomunicaciones en las zonas rurales.

Sobre lo primero cabe mencionar, que el ámbito de “control” por parte del ente creado a tal efecto (Superintendencia) sobre las nuevas empresas de telefonía es sumamente limitado. El Estado, sólo se ha resguardado en el marco de este servicio público privatizado con un mecanismo, de funcionamiento dudoso<sup>153</sup>: el establecimiento de tarifa máxima.

De ahí cabe considerar la posibilidad que la labor de contraloría sobre las actuaciones de las nuevas empresas de telefonía es sumamente precaria, tomando como base los objetivos trazados y expuestos en la misma concepción de la privatización del sector, retomados por la Ley. Dicho en otras palabras: pareciera que el Estado no se ha tomado en serio la re-regulación del sector. Sobre todo ello debe analizarse a la luz de los usuarios, que en cuanto a la reclamación frente a falta de servicio o el suministro inadecuado de éste, no encuentran un diseño normativo capaz de reaccionar frente a la inoperatividad de la empresa.

El segundo punto, relativo a la obligación contractual de “mejorar el servicio de telefonía en el ámbito rural”, nos podría orientar hacia un vacío dentro del proceso:

---

Hernández Valiente, René (Coordinador); *“Líneas y criterios jurisprudenciales de la Sala de lo Constitucional”*, publicaciones de Corte Suprema de Justicia de El Salvador, San Salvador, 2000., específicamente lo relativo al derecho a la estabilidad laboral y lo relacionado con las categorías funcionariales existentes en el país.

<sup>153</sup> Sobre el control de las tarifas por parte de SIGET se ha señalado que no ha cumplido sus objetivos y además ha sido sumamente difícil inclusive su “interpretación”, ya que la disposición relativa al control tarifario ha sido objeto de distintas interpretaciones, por parte de SIGET y de las Empresas de telefonía, sin que exista un acuerdo o una forma de controlar “la tarifa controlada”, como veremos *infra*, a la hora de analizar las atribuciones de SIGET.

parece el Estado quisiese desatenderse por completo de su labor dentro del servicio público de telefonía, en tanto, si bien prevé una cláusula contractual para la mejoría del servicio en el ámbito rural, en ningún momento considera la posibilidad de invertir o crear mecanismos normativos que obliguen o tiendan al cumplimiento de dicha obligación. Con esto, como destacamos antes el Estado, no asume su labor contralora, y deja a la empresa privada el “diseño y forma del mejoramiento del sector”, lo cual significa que queda en manos de una inversión definida por el mercado.

Con ello el Estado, en el fondo parece no asegurarse del cumplimiento de dicha cláusula contractual, o por lo menos, no asegura al usuario el cumplimiento de la misma, de forma subsidiaria por el Estado, o en su caso, bajo la intermediación de éste, sino es, bajo la difícil circunstancia de una rescisión contractual.

## **7.2.- El ente contralor y los derechos del usuario**

Sancionada la Ley de creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones el 9 de septiembre de 1996, ésta tiene como finalidad “crear un marco normativo o regulatorio, que proporcione seguridad a los agentes económicos que participen en sus distintas actividades, a la vez que fomente la competencia y limite la discrecionalidad regulatoria”<sup>154</sup>. Para tal fin, se crea un organismo especializado a partir de esta Ley: la SIGET (Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones).

Dicho organismo contralor, con personalidad jurídica propia, posee como hemos adelantado una estrecha relación con el Órgano Ejecutivo, lo cual no facilita su labor de

forma autónoma y eficiente, y se riñe con los presupuestos y fines por los cuales dichos organismos suelen ser justificados<sup>155</sup>.

Por una parte la SIGET, en sus relaciones con otros Órganos del Estado, que no sean el Ejecutivo, no actúa de forma independiente, sino que lo hace por medio del Ministerio de Economía (Art. 3 de la Ley de SIGET). Por otra, su máxima autoridad esta formada por una Junta de Directores, constituida por: un presidente (nombrado por el Presidente de la República), un Director electo por las Asociaciones gremiales del sector privado, y un Director nombrado por Corte Suprema de Justicia.

En su función supervisora le corresponde a SIGET, esencialmente: 1) La aprobación de las tarifas de telecomunicaciones; 2) Dictar normas y estándares técnicos aplicables a los sectores de electricidad y telecomunicaciones; 3) Dirimir conflictos entre los operadores del sector; 4) Informar a la autoridad respectiva la existencia de prácticas que atenten contra la libre competencia; y 5) Requerir y obtener la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Como puede apreciarse el mandato de la SIGET, es sumamente genérico y en el marco de la Ley, poco se profundiza sobre las diversas atribuciones de la institución. Digamos que en realidad, la SIGET, si posee una atribución concreta, en cuanto a su función contralora es: el establecimiento de la tarifa telefónica<sup>156</sup>.

Poco define esta norma sobre las medidas que puede tomar SIGET, frente al incumplimiento o inadecuada prestación del servicio por parte de las empresas de

---

<sup>154</sup> Exposición de motivos de la Ley.

<sup>155</sup> “En los años 90 se crearon en el mundo cerca de 86 nuevos organismos independientes de reglamentación de las telecomunicaciones. En América, de los 22 organismos de reglamentación existentes a principios de 2000, 18 se habían creado en la década de 1990 (Cuadro 1). Este proceso estuvo íntimamente vinculado a la tendencia privatizadora de la región. América posee actualmente la más alta proporción de organismos independientes de reglamentación en el mundo. Uno de los objetivos centrales del respaldo a la autonomía y el profesionalismo de los nuevos reguladores es la despolitización del mercado nacional de las telecomunicaciones. Sin embargo, el logro de estos objetivos ha sido más fácil de decir que de hacer”. *Americas Telecommunication indicators, Executive summary, U.S.A, 2000 edition. Online version.*

telefonía. Para ello tuvo que esperarse a la aprobación de la Ley de Telecomunicaciones, sancionada hasta el 14 de noviembre de 1997, y dentro de la cual se enmarca “la necesidad de garantizar a los ciudadanos la prestación de los servicios públicos esenciales a la comunidad”.

Los fines de esta última norma se engarzan entonces directamente con la protección de los derechos de los usuarios, así como también de los operadores, proveedores de servicios de telecomunicaciones y de las personas en general<sup>157</sup>.

Específicamente y en lo que nos interesa, es decir, en cuanto a los derechos del usuario, la Ley establece un catálogo de derechos dentro de la misma, a saber:

#### “DERECHOS DEL USUARIO

*Art. 29.- Son derechos de los usuarios:*

*a) Acceder al servicio público de telefonía y mantener comunicaciones sin interferencias ni intervenciones; b) Al secreto de sus comunicaciones; c) A conectar en los puntos de terminación de la red, cualquier equipo o aparato de su propiedad, arrendado o adquirido a cualquier título, sin previa autorización del operador de servicios de acceso; d) A que no se le desconecte arbitrariamente el servicio; e) A ser compensado por los daños que le causen los operadores, según lo establezcan las leyes correspondientes; f) A que en el contrato de servicio respectivo se especifiquen claramente los términos y condiciones bajo los cuales recibirá el servicio, especialmente en lo referente a calidad, cobertura, tarifas y continuidad del mismo; g) A figurar en el Directorio Telefónico de su respectivo*

---

<sup>156</sup> Otra función importante y detallada en la Ley, es la de Registro, en tanto en la mencionada norma se establece un registro que se compone de cuatro secciones: a) De frecuencias; b) De actos y contratos; c) De personas y d) De equipo e instalaciones. (Art. 21 de la Ley de SIGET)

<sup>157</sup> Art. 2.- Las normas de la presente Ley se aplicarán atendiendo a los siguientes fines: a) Fomento del acceso a las telecomunicaciones para todos los sectores de la población. b) Protección de los derechos de los usuarios, de los operadores, proveedores de servicios de telecomunicaciones, así como de las personas en general. c) Desarrollo de un mercado de telecomunicaciones competitivo en todos sus niveles. d) Uso racional y eficiente del espectro radioeléctrico. (Art. 2 de la Ley de Telecomunicaciones)

*operador; h) A ser informado de las tarifas que cobran los operadores por los servicios públicos de telefonía; así como a ser informados con anticipación de los cortes de estos servicios para efectuar tareas de mantenimiento, y del tiempo de duración estimado de los mismos; i) A que los operadores resuelvan sus reclamos por incumplimiento del contrato de servicios de telefonía o por cobros indebidos, conforme al procedimiento establecido en esta Ley.”*

En la misma Ley, se establecen infracciones a los derechos antes mencionados, así como el procedimiento correspondiente para que un particular pueda solicitar la intervención de la SIGET en caso de vulneración de los mismos.

Sin embargo y pese al establecimiento del mandato de la SIGET para velar por los derechos de usuarios y terceros, lo cierto es que dicha institución, debido a la falta de autonomía del Órgano Ejecutivo, se ha visto imposibilitada de cumplir en cierta medida con el mandato cometido.

Esto ha sido destacado en dos ocasiones por parte de la SIGET. La primera, causo inclusive, la destitución del primer superintendente designado, quien frente a la puesta en marcha de unas reformas a la ley de telecomunicaciones señaló las deficiencias “reales” de la institución para la labor encomendada, así como la presión de grupos privados de poder sobre el ámbito de las telecomunicaciones. Como consecuencia, el Superintendente fue destituido directamente por el Presidente de la República<sup>158</sup>.

---

<sup>158</sup> La polémica se inició por la aprobación de una reforma a la Ley de Telecomunicaciones. La reforma respondía a una iniciativa Presidencial, para el mantenimiento de un canal de televisión, que estaba en esos momentos en proceso de licitación.

“De acuerdo al Superintendente General de Electricidad y Telecomunicaciones, Orlando de Sola, la reforma a la Ley de Electricidad y Telecomunicaciones lo habría tomado por sorpresa, señalando que “si la SIGET [Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones] no lo subasta [al canal 8] podría hacerse acreedora de una sanción”. De acuerdo a declaraciones del mismo funcionario, vertidas en medios radiales, televisivos y de prensa escrita, la decisión de retrasar la venta del canal 8 obedece a las presiones ejercidas por el grupo empresarial (Tele Corporación Salvadoreña, TCS) que dirige 3 canales locales, el cual no vería con buenos ojos el fomento de la competencia en el espectro televisivo. De Sola

La segunda ocasión en la que se ha verificado que la falta de autonomía redundó en el incumplimiento del mandato de la SIGET, se dio por segunda vez cuando un nuevo superintendente señaló la violación por parte del Estado, de uno de los derechos esenciales de los usuarios: la inviolabilidad y secreto de las comunicaciones, lo cual dio lugar a la apertura de una investigación en el ámbito nacional sobre “escuchas efectuadas por agentes privados bajo la aquiescencia del Estado”<sup>159</sup>.

Una vez efectuada la denuncia por el Superintendente, ninguna institución del Estado apoyó a SIGET en su labor contralora, sino que más bien sus reportes fueron negados por las autoridades gubernamentales y su decisión de multar a la empresa responsable fue recurrida<sup>160</sup>, poniendo en evidencia además la necesidad que la SIGET se constituyese como un ente de mayor cualificación técnica, dada la labor encargada<sup>161</sup>.

---

consideró conveniente que los diputados recapacitaran su decisión y, más aún, que el Presidente Calderón Sol vetara la reforma de la Ley de Telecomunicaciones.

Esta postura motivó una rápida reacción del Presidente Calderón Sol, quien afirmó que la decisión de no vender el canal 8 no responde a presiones de ningún empresario, sino a la necesidad de convertirlo en un canal de servicio público adscrito al Ministerio de Educación. Sobre el desconocimiento que el titular de la SIGET expresó tener de la reforma de ley el mandatario expresó que “[Presidente y Superintendente] no tenemos que estar comunicados, no veo por qué” y que “son iniciativas de diputados, [éstos] no tienen por qué andarle informando a nadie de lo que se va a hacer”.

Aparte de que las declaraciones de Calderón Sol revelan algunas de las características negativas de su gestión gubernamental (descoordinación, insuficiente acceso a la información e improvisación), la polémica entre el Presidente y el titular de la SIGET ponen sobre el tapete el tema de los límites que deberían enmarcar al proceso de privatización”. Tomado de: “*Contradicciones en la privatización de canal 8 de televisión*”, Semanario Proceso, año 17, número 758, UCA editores, 1997., s/n.

<sup>159</sup> “CTE, subsidiaria de France Telecom, está siendo investigada por pinchar teléfonos en El Salvador. CTE, la principal operadora telefónica de líneas fijas del país centroamericano, ya ha sido multada con 59.300 dólares por el ente regulador local por intervenir llamadas telefónicas. En estos momentos, el fiscal general está tratando de determinar si las conversaciones fueron grabadas. Siget, ente regulador salvadoreño, determinó que algunas llamadas a 13 números habían recibido un nuevo enrutamiento de la computadora central de CTE por medio de un código especial que indica 'intervención' de la llamada”. Tomado de: *El Diario de Hoy* de Martes 25 de julio de 2000.

<sup>160</sup> “No conozco de ninguna estructura de espionaje telefónico en el Estado”, dijo categóricamente el Presidente Francisco Flores al referirse al escándalo que ha surgido ante las sospechas de la existencia de esa práctica, luego de que la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) multara a la empresa CTE Telecom por “haber violado el secreto de las comunicaciones mediante interferencia o intervención intencional de la misma”. La SIGET empezó sus investigaciones el pasado 02.02, después de que Jorge Zedán, representante de la empresa de telefonía SALTEL, denunciara que CTE-Telecom hacía “reenrumbamiento” de llamadas que se hacían o recibían en una serie de líneas telefónicas. Según la SIGET habrían sido intervenidas líneas de banqueros, políticos, periodistas, medios de comunicación y figuras públicas. Por su parte, el presidente de CTE-Telecom, el francés Dominique Saint Jean, anunció que la empresa apelará la resolución de la SIGET ya que el caso tiene que ver con reenrutamiento de llamadas que presentaban un tipo de señalización llamado B-9 y no fue intervención, como sostuvo SALTEL. El director de la PNC, Mauricio Sandoval, quien fungió antes como ex director del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE), reaccionó ante el caso negando que haya habido

Debe también anotarse, que SIGET, incumple sistemáticamente, por falta de presupuesto, el hacer públicas sus decisiones y a su vez clarificar frente a la población el mandato legal atribuido, por lo cual, mucha de la población en El Salvador, desconoce que sea la SIGET, un ente facultado para recibir denuncias relativas a la falta o inadecuada prestación de servicio telefónico.

Esto ha significado en la práctica, que el número de denuncias interpuestas en la SIGET por violación a los derechos del usuario, es insignificante, y que, el papel bien definido de dicha institución no ha radicado en la defensa de los usuarios, sino en la fijación de la tarifa telefónica.

Por otra parte esto último puede revelar una faceta importante del diseño institucional de SIGET, que no esta acorde con sus fines u objetivos: debido a la poca concreción de la Ley de SIGET, esta institución no se considera competente para iniciar investigaciones de mutuo propio con relación a su mandato, sino que espera la denuncia de terceros, a pesar de supervisar un servicio público.

Hay en este sentido poca concordancia con los fines de SIGET y la normativa que lo rige: esta es una institución pública, encargada en última instancia de velar por la adecuada prestación de un servicio público (la ley sigue manteniendo que las telecomunicaciones se constituyen como un servicio público), pero deja que sean los particulares los que inicien las acciones en caso que existan problemas o infracciones a la ley. Siendo un servicio público y siendo altamente especializado, el inicio de investigaciones por la infracción a los compromisos adquiridos por las compañías privadas de telefonía debería haber sido oficioso, público, o de instancia pública, puesto

---

espionaje telefónico durante su gestión al frente de esa entidad. Asimismo, el fiscal general de la república, Belisario Artiga, dijo que la Fiscalía inspeccionará las instalaciones de la OIE, una vez se haya citado a personas involucradas en el litigio “: Tomado de: *La Prensa Gráfica* de 9 de junio de 2000, p.4, 5, 6, 8, 16; de 10 de junio de 2000, p.4; de 15 de junio de 2000, p. 5; y de 18 de junio de 2000, p.8.

<sup>161</sup> “*Interrogantes sobre el espionaje telefónico*”, en: *Semanario Proceso*, año 21, número 906, UCA editores, junio 15, 2000., p. s/n.

que el Estado, no se ha desprendido por completo de su rol regulador. Las telecomunicaciones siguen siendo formalmente un servicio de obligatoria supervisión estatal, y no un asunto meramente de particulares. De lo contrario la defensa de los derechos queda esencialmente mermada, a partir del mismo diseño institucional y de la inercia de las instituciones creadas para la “contraloría” de los entes privados titulares hoy de bienes para el desarrollo de actividades, que antes eran prestadas por el Estado<sup>162</sup>.

Por otra parte, tal ha sido la repercusión sobre la poca especificación del mandato de la SIGET en las leyes que configuran su marco de competencia, que el Órgano Ejecutivo a la hora de sancionar el Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones, expuso dentro de las razones de la necesidad de dicho reglamento, que “*con el objeto de desarrollar las disposiciones contenidas en la ley, y a fin de facilitar y asegurar su aplicación y evitar conflictos debidos a su interpretación. (...) se procede a dictar el Reglamento*”<sup>163</sup>.

Lo cierto es que desde una perspectiva puramente jurídica, el anterior fundamento es totalmente inválido: los reglamentos, no son medios o herramientas para la interpretación “adecuada” o “idónea” de las leyes. Los Reglamentos, como instrumento del Derecho, simplemente desarrollan o permiten la ejecución de una ley. Tal pareciera que también por medio de estas “normas interpretativas”, el Órgano

---

<sup>162</sup> “Una demanda judicial presentada por una empresa de telecomunicaciones (Saltel) ha obligado a reconocer la existencia de espionaje telefónico en El Salvador y ha llevado a la superintendencia respectiva a imponer una multa, más simbólica que real, a la empresa telefónica responsable, en su mayor parte propiedad de una transnacional francesa (Telecom). La iniciativa no provino, pues, de la Superintendencia, sino del propietario de Saltel. De no haber sido por su demanda judicial, la superintendencia nunca hubiera actuado en contra de Telecom, la empresa que se prestó a que terceros interceptaran las llamadas de sus usuarios, aun cuando esto era ampliamente sabido. Hay que reconocer que a veces, como en este caso, las instituciones cumplen con sus atribuciones, pero no sin presionarlas. Dejadas a sí mismas, se dejan llevar por la inercia y más cuando se trata de transnacionales poderosas. La existencia de espionaje telefónico implica la violación de la privacidad ciudadana, garantizada por la Constitución”. “*Editorial*”, de: *Semanario Proceso*, año 21, número 906, UCA editores, Junio 15 de 2000., s/n.

<sup>163</sup> Literal II, de la *Exposición de Motivos del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones*, sancionado el 15 de mayo de 1998.

Ejecutivo, vistos los problemas surgidos de la vaguedad o carácter abstracto del mandato de la SIGET, se quisiera asegurar también un ámbito competencial, que en un Estado de Derecho, no le pertenece: el de interpretar las leyes, en tanto que, tradicionalmente, en caso de vacío o laguna o dificultad interpretativa, el encargado de llenar dichas vacíos o interpretar las leyes, es el Órgano Judicial, quien de tal forma queda fuera de intervenir en el ámbito de la interpretación de las normas del sector de telecomunicaciones.

Esto último curiosamente va en contra del debate actual dentro de la industria de las telecomunicaciones acerca del nivel necesario de la intervención reguladora, en tanto que, ya ha comenzado a pregonarse la posibilidad de “abolir” los reguladores específicos de la industria, y la transferencia consiguiente de las funciones regulatorias a las autoridades de sistemas *Antitrust* y del Órgano Judicial, sobre todo en aquellos supuestos, donde no se ha manejado con transparencia y autonomía la institución.

En todo caso resulta innegable que el éxito o el fracaso de las administraciones nacionales al estimular el desarrollo del mercado está fuertemente ligado a las modalidades institucionales en que se basa el funcionamiento de los organismos de reglamentación y a los poderes con los cuales han sido investidas. Los principales desafíos que enfrentan ahora en materia de regulación están relacionados con cuestiones tales como la interconexión, el servicio universal y el reequilibrio de las tarifas, de éste último, sobre todo que se ha constituido en un punto de honor en El Salvador.

Para aprovechar algunos de los muchos beneficios que la interconexión eficiente proporciona al mercado local y a la economía nacional, los organismos de reglamentación en el mundo han adoptado métodos que o bien subrayan la intervención reguladora o mantienen al regulador al alcance de la mano para las negociaciones comerciales entre los operadores. En la región de América, los países se han basado más

en los métodos que otorgan al regulador mecanismos para hacer avanzar las negociaciones y llegar a acuerdos oportunos y equitativos, entre los actores económicos, pero quizá ese enfoque unidimensional, no sea una solución idónea para sociedades en vías de desarrollo<sup>164</sup>, y sobre todo para la adecuada protección de los derechos de aquellos usuarios con graves limitaciones económicas.

Con lo antes expresado, no queremos decir que exista una solución definida o definitiva: la forma como debe operar un regulador en todo caso es construcción que debe adaptarse a las circunstancias del país: "el control puede ser judicial o con un componente básico de responsabilidad política frente al Parlamento. Los incentivos para la captura aumentan en el caso de que sólo exista un único control político-parlamentario y aún son mayores si el control externo es ejercido por las propias empresas del sector privado (Noll, 1983). Los controles genéricos, no intensivos de la actuación del agente regulador, favorecen las estrategias de los grupos económicos como en el caso de El Salvador (Noll, 1971; Tunstall, 1986). Así, el acierto en los mecanismos de control de los órganos reguladores, la coordinación en la definición de los objetivos públicos, las fórmulas de nombramiento de los cargos de estos organismos, sus vías de financiación, son aspectos que no presentan una fórmula magistral, sino que su acierto depende de su acomodo con el conjunto político-institucional de cada país"<sup>165</sup>.

De ello deriva nuestro último comentario al respecto: insistir en que aún cuando las *privatizaciones* importantes en El Salvador –como la de las telecomunicaciones– ya se realizaron o están al final del proceso, es necesario fortalecer los marcos regulatorios.

---

<sup>164</sup> "Los principios de interconexión de la mayoría de los países de América se ajustan o se acercan bastante a los que propone el Documento de Referencia que acompaña el Acuerdo sobre las Telecomunicaciones Básicas de la Organización Mundial del Comercio". *Americas Telecommunication indicators, Executive summary, U.S.A., 2000 edition. Online version.*

<sup>165</sup> Jordana, Jacint y Sancho, David; "Reforma del Estado y telecomunicaciones en América Latina", en: *Revista Instituciones y Desarrollo* n° 5, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, (IIG), Diciembre de 1999 (versión en Internet disponible en: <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/revista/>)

Es indudable que estos deberían haberse desarrollado antes de privatizar, especialmente porque, debido a las dimensiones del país, el ambiente es propicio para mercados monopólicos u oligopólicos; y si bien es innegable que dicha normativa existe, nosotros consideramos que se realizó de forma incompleta, dejando muchos aspectos en forma genérica, y sin desarrollar mecanismos de protección eficaces y eficientes.

De ahí colegimos que, se hace necesaria la legislación, la capacitación y el fortalecimiento de la institucionalidad que garantice: (i) condiciones de competencia en actividades con características de monopolio natural o poco competitivas, a través de regulación y supervisión; (ii) el cumplimiento de los compromisos en inversiones futuras para la ampliación y mejoramiento de los servicios públicos como en el caso de las telecomunicaciones; y (iii) en general, el incentivo de la competencia a través de legislación antimonopólica y mejoría institucional en el control.

En este sentido, hoy resulta innegable en El Salvador la necesidad de dictar normas *Antitrust* -durante la elaboración de este trabajo, ese fue un tema discutido en la Asamblea Legislativa y de difusión periodística, pero aún no concretado- y la actualización y reestructuración de las normas relativas a la protección frente la competencia desleal en el país, ambas tareas aún pendientes.

Las normas de libre competencia tendrían como finalidad el garantizar la libertad de los operadores económicos y de la competencia en sí misma considerada, de ahí que la aprobación de esta clase de normas o leyes suponga una intervención normativa del Estado (una re-regulación del ámbito comercial, empresarial e industrial), tratándose de una institución pro mercado, lo cual permitiría considerar a la política de la competencia, como parte del proyecto de modernización del Estado<sup>166</sup>.

---

<sup>166</sup> Cfr. Robles Martín-Laborda, Antonio; "*Libre competencia y competencia desleal*", colección biblioteca de Derecho de los Negocios, La Ley, Madrid, 2001., p. 39.

De esta forma podría ser controlable ese "colectivismo corporativo" que parece dominar la vida económica, en la era de la globalización, a través de la mano de grandes corporaciones cuyo tamaño y poder controla el mercado<sup>167</sup>.

Esta normativa entre otros objetivos permitiría, la consolidación de los derechos de los consumidores mediante la ampliación de sus posibilidades de elección, facilitando la entrada en los mercados a agentes económicos y protegiéndolos frente a competidores más fuertes<sup>168</sup>.

## **8.- La privatización de la Seguridad Social en El Salvador**

### **8.1.- El cambio de paradigma prestacional.**

El sistema tradicional de carácter prestacional específicamente en materia de pensiones y jubilaciones se había basado en la responsabilidad del Estado en lo relativo al bienestar y seguridad del individuo. El Estado debía constituirse como actor y promotor de la misma, configurándose lo que llamaremos sistema clásico de previsión social o sistema de reparto.

La historia de la Seguridad Social se había decantado por esa participación activa del Estado y que puede ser resumida en lo expuesto por el Convenio 128 de la

---

<sup>167</sup> Skolnick, Jerome H.; Currie, Elliot; "*Crisis in American Institutions*", Seventh edition, University of California, 1988., p. 19.

<sup>168</sup> En la actualidad las leyes *Antitrust* han comenzado a englobar aspectos de protección de la competencia, pero también de protección de los consumidores, de los empresarios y público en general,

Organización Internacional del Trabajo en el que se establece que cada Estado “*deberá asumir la responsabilidad general respecto al suministro conveniente de las prestaciones, y deberá asumir la responsabilidad general respecto de la administración de las instituciones y servicios encargados(...)*”.

No obstante, parece innegable que dicho sistema esta en crisis, debido principalmente al desmantelamiento del Estado de Bienestar y su principal componente: la Seguridad Social que se han planteado alternativas a la prestación de este servicio, sobre todo a partir del auge del modelo neoliberal<sup>169</sup>. Una de ellas consistirá en su privatización: es decir, el paso de una institución dependiente del Estado y bajo su responsabilidad y cargo para convertirse en un mecanismo privado de ahorro gestionado por empresas privadas, aún cuando el papel del Estado seguiría siendo importante, al obligar a la afiliación (el sistema no es voluntario) y al regular con detalle el régimen, garantizando inclusive el pago de pensiones mínimas, en algunos casos.

La propuesta entonces del nuevo paradigma prestacional surge ante la argumentación del “agotamiento del sistema previsional clásico”, ya que éste último es “económicamente ineficiente” y “socialmente injusto”.

A esta crisis respondieron organismos multilaterales como el Banco Mundial que en 1994 hizo público su informe titulado “*Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de ancianos y la promoción del crecimiento*”<sup>170</sup>, constituyéndose como un

---

como consecuencia de que estos intereses están interrelacionados, por lo que resultaría erróneo e incompleto normas sobre alguno de estos aspectos, sin referirse a los otros. Cfr. Ibidem., p. 69

<sup>169</sup> Mesa-Lago, Carmelo; “Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI”, en: Revista Reforma y Democracia n° 15, CLAD, octubre de 1999. Disponible en internet en: <http://www.clad.org.ve/indices.html>

<sup>170</sup> New York, Oxford University Press, 1994. Antes de la publicación del informe, en Madrid durante el mes de octubre de 1994, el Banco y el Fondo Monetario Internacional organizaron una reunión en agosto de 1994, con el fin de presentar las ideas contenidas en ese documento a diversos funcionarios de 39 países. Véase “*La réforme des régimes publics de retraite*”, en FMI Bulletin, 3 de octubre de 1994.

documento importante e influyente en Latinoamérica para la adopción de éste nuevo sistema prestacional.

El informe se decanta por un nuevo régimen previsional, siguiendo muy de cerca el sistema de pensiones hoy vigente en Chile, país donde en el año 1980 se decidió reemplazar los regímenes de pensiones del Seguro Social existentes por un sistema de ahorro obligatorio, gestionado por un organismo privado,

La estrategia del Banco Mundial gira en torno de dos hipótesis centrales. La primera es que un sistema de pensiones totalmente capitalizado acrecentará el ahorro global y conducirá al aumento de las inversiones productivas y del crecimiento económico. La segunda es que, merced a las ventajas de la competencia y de la independencia de intervenciones políticas, será más eficaz que un sistema público<sup>171</sup>.

Lo anterior según se señala en el informe antes citado es debido a que básicamente los regímenes de pensiones públicas han padecido de: a) una caída en el valor de los beneficios; b) una falta de vinculación entre el nivel de beneficios y aportes, c) una cobertura de los trabajadores que excluye a los más pobres; d) costos administrativos con saldos negativos debido a la estructura burocrática pública, entre otros<sup>172</sup>, y ello, sin perjuicio de problemas sociales que afectan directamente el sistema previsional y agravan su crisis, como el “envejecimiento demográfico”.

Pero quizá la relación más importante definida por el informe del BM es la que se establece con el desarrollo: el informe sostiene que los regímenes públicos de pensiones "ejercen importantes efectos sobre la mano de obra y su productividad, sobre

---

<sup>171</sup> Beatti, Roger; and; McGillivray; *“Una estrategia riesgosa: reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado “envejecimiento sin crisis”*, Oficina Internacional de Trabajo y Asociación Internacional de la Seguridad Social en: Red de Información Alternativa de la Seguridad Social, versión internet disponible en <http://www.redsegsoc.org.uy/>

<sup>172</sup> Lo Vuolo, Rubén M.; *“Reformas previsionales en América Latina: una visión crítica con base en el caso argentino”*, en: Red de Información Alternativa de la Seguridad Social, versión internet disponible en <http://www.redsegsoc.org.uy/>

la acumulación de capital y su asignación, sobre la aptitud de los gobiernos para financiar los bienes y servicios públicos y, por lo tanto, sobre el crecimiento de la economía"<sup>173</sup>.

En otras palabras, podríamos decir que para el modelo promocionado por el BM la política de crecimiento incluye –o debe de incluir- una determinada política previsional, que no es otra que la sustitución de los actuales sistemas por fondos de pensiones, por medio de regímenes organizados como cuentas individuales administradas por empresas privadas. Esta vía estaría orientada prioritariamente –o por lo menos, perseguiría como objetivo- solucionar un problema de déficit fiscal<sup>174</sup>.

Entre los beneficios que se adjudican a este modelo prestacional podemos señalar: a) fomenta un círculo ahorro-crecimiento-mejores salarios-mayores beneficios; b) es capaz de soportar el problema demográfico; c) no está expuesto a influencias políticas; d) es más equitativo porque los beneficios están vinculados con los aportes y eventuales subsidios; e) es capaz de pagar beneficios más elevados; f) no provoca transferencias intergeneracionales y, g) es más barato y eficiente como resultado de la gestión privada.

Debido a estas causas la “nueva ortodoxia previsional” sostiene que los países deberían abandonar el modelo clásico de Seguridad Social o de reparto, y sustituirlo por un nuevo modelo que separe la redistribución de ingresos (de ser posible esta debe reducirse al mínimo) y la de acumulación de ahorros, que a su vez serían invertidos por las Administradoras privadas de pensiones, sujetos a las reglas de la libre competencia

---

<sup>173</sup> Beatti, Roger; and; McGillivray; *“Una estrategia riesgosa: reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado “envejecimiento sin crisis”, ya citado.*

<sup>174</sup> *“La seguridad social como derechos humano”*. Documento de Apoyo a la campaña de ORIT, en: Red de Información Alternativa de la Seguridad Social, versión Internet disponible en <http://www.redsegsoc.org.uy/>

entre sí<sup>175</sup>. Por ello el BM elogia la reforma chilena iniciada a principios de la década de 1980, con su régimen de ahorro personal obligatorio, gestionado por el sector privado. Se lo destaca fundamentalmente como modelo que conviene seguir en otros países.

La influencia del modelo ha tenido éxito sobre todo en Latinoamérica ya que para 1997 se estimaba que de 221 regímenes de Seguridad Social existentes en 173 países en el mundo sólo 8 habían experimentado el cambio de paradigma prestacional comenzado con Chile en 1981, para seguir con México, Argentina, Bolivia, Colombia, Perú, Uruguay y El Salvador<sup>176</sup>.

Al respecto de esta alternativa Lo Vuolo<sup>177</sup> señala que las recientes reformas en América Latina no son meras modificaciones dentro del "rango de posibilidades" que ofrecen los principios de organización de los sistemas que estaban vigentes, sino la imposición de un nuevo paradigma: regímenes de ahorros capitalizados individualmente, administrados privadamente y que reemplazan totalmente al anterior mecanismo. Se trata de cambios en los propios objetivos fundantes de la institución, modificaciones en sus formas de interrelación con el ambiente con el cual interactúa. No son episodios de "expansión" o de saltos evolutivos, sino "rupturas" sobre las que hay muy poca experiencia previa y cuyos efectos son de largo plazo.

Sobre la base de este "paradigma" arrancarían -muy influenciado por los posicionamientos de entidades crediticias como el BM-, en El Salvador el proceso de

---

<sup>175</sup> Para un análisis pormenorizado de la propuesta véase el Informe del BM antes citado. Y sobre una postura crítica al mismo en cada uno de sus temas principales véase: Beatti, Roger; and; McGillivray; "Una estrategia riesgosa: reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado "envejecimiento sin crisis", ya citado.

<sup>176</sup> Todos curiosamente países latinoamericanos, generalmente ávidos de préstamos internacionales y por tanto influenciados por las políticas sugeridas por los bancos multilaterales. Pero además de ello se ha señalado que en "América Latina del sistema de reparto al de capitalización individual o del de prestación definida al de aportación definida; se cambió bruscamente porque (los sistemas en estos países) no fueron capaces de irse reformando poco a poco (no fueron capaces de ir "tocando" progresivamente dentro del sistema público como en Europa; eran intocables hasta que llegó la avalancha de la privatización); además existía carencia de base de datos y de procedimientos eficaces de recaudación". Idem.

sustitución del “sistema de Seguridad Social clásico” por un sistema obligatorio de cuentas de ahorro individuales para pensiones, administrado por el sector privado empresarial.

Bajo este contexto, el Presidente de la República, Armando Calderón Sol, a través de cadena nacional de radio y televisión presentó, el 25 de noviembre de 1996, el plan gubernamental de reforma al régimen de pensiones. El Presidente presentó los resultados de un diagnóstico realizado al actual sistema previsional "*en crisis*", así como la "*solución histórica*" diseñada por su gobierno<sup>178</sup>.

En su discurso, Calderón Sol aclaró que el proceso de reforma no contemplaría la eliminación ni la privatización de las instituciones estatales encargadas del sistema clásico previsional: INPEP (Instituto Nacionales de Pensionados Públicos) e ISSS (Instituto Salvadoreño de Seguridad Social). El mandatario puntualizó que la adopción de la reforma era urgente en vista de las "tristes realidades del sistema actual de pensiones". Asimismo, hizo alusión a la supuesta quiebra en que se encuentra al sistema previsional, el cual, en sus 26 años de funcionamiento, había atravesado por 119 modificaciones que no han sido suficientes para solventar los problemas creados por el factor demográfico que amenaza con establecer, en los próximos 7 años, una relación de 5 trabajadores por cada pensionado.

El mandatario aseguró además, que con los cambios aumentarían las pensiones mínimas, que se establecerían ajustes anuales para todo pensionado y que extenderían los aumentos de pensiones a los familiares de los jubilados fallecidos. Aclaró, sin embargo, que la reforma de pensiones no implicará modificaciones para los pensionados

---

<sup>177</sup> Lo Vuolo, Rubén M.; "*Reformas previsionales en América Latina: una visión crítica con base en el caso argentino*", ya citado.

<sup>178</sup> *La Prensa Gráfica*, de 26 de noviembre de 1996., p. 8-a.

actuales o los que están próximos a jubilarse, pero a éstos les prometió que seguirán recibiendo sus pensiones<sup>179</sup>.

Una vez anunciada la reforma del régimen de pensiones desató opiniones encontradas sobre la pertinencia de asumir la reforma propuesta por el gobierno o si era mejor adoptar otro tipo de modelo<sup>180</sup>. Se emitieron diversos señalamientos entre los que destacaban la supuesta intencionalidad de ampliar los campos de acumulación del sector empresarial y los efectos negativos sobre el ingreso disponible de los trabajadores que, sin embargo, no evitaron la aprobación del modelo propuesto por el gobierno y actualmente en vigencia. En todo caso debe anotarse que en el momento de adoptar la reforma, la clara mayoría del partido gobernante, impidió que la oposición en la Asamblea Legislativa tuviese algún desempeño dentro de las discusiones de la misma<sup>181</sup>.

Ello no impidió que se hicieran algunas precisiones de carácter técnico sobre la adopción del modelo tal como se implementó en el país, tanto por instituciones nacionales como especialistas extranjeros, a saber<sup>182</sup>:

- El modelo en orden a la supuesta extensión de cobertura poblacional, se señala que el marco técnico y legal no propicia alcanzar esa meta.

---

<sup>179</sup> *El Diario de Hoy*, de 26 de noviembre de 1996., p. 2, 26-27.

<sup>180</sup> Ello no ha sido un hecho aislado en El Salvador. Ana María Lagares, consultora de OIT, ha expresado al respecto que: "Cabría preguntarse si las reformas producidas eran irremediables como suelen argumentar los que las propugnaron o si, por el contrario, responden al deseo de agentes económicos, bancos y grupos empresariales, de gestionar volúmenes tan importantes de recursos como los que proporcionan las cotizaciones que se realizan a cuenta de los salarios percibidos por los trabajadores". "El debate en torno a la reforma de la seguridad social se ha polarizado de tal manera que hay una gran incomprensión entre los partícipes... por un lado, quienes defienden la completa privatización de los sistemas y, por el otro, los que quieren mantener los sistemas públicos". Entre estos últimos hay quienes quieren mantenerlo así como está, sin "tocarlo" y otros que hablan de la necesidad de algunos cambios". Tomado de: "*La seguridad social como derechos humano*". Documento de Apoyo a la campaña de ORIT", en: Red de Información Alternativa de la Seguridad Social, versión Internet disponible en <http://www.redsegsoc.org.uy/>

<sup>181</sup> De forma anecdótica podemos mencionar que frente a la aprobación indiscutible de la Ley que desarrollaría el nuevo sistema de pensiones, algunos miembros del FMLN señalaron que el primer paso, cuando llegasen al gobierno, sería la derogatoria del sistema.

<sup>182</sup> Estas estimaciones han sido retomadas de: Arauz, Gerardo; "*Los sistemas de pensiones en Centroamérica*", ya citado.

- Respecto de la evasión, mora y subdeclaración; males crónicos que exhibía el modelo anterior, también se concluye que poco se avanzaría tomando en cuenta el modelo implementado.
- Sobre el mantenimiento de las cotizaciones se señaló que los trabajadores salvadoreños verían aumentada su cotización en un 367% en el término de cinco años. Para los empleadores primero se reduce y luego volverá al mismo nivel actual.
- Respecto de los instrumentos de inversión, rentabilidad y colocaciones en el mercado financiero, de similar manera los especialistas advierten que la reforma salvadoreña abre espacios para continuar con una alta concentración de títulos valores del sector público, lo cual generará escasos recursos para actividades productivas, agregando alto riesgo y baja rentabilidad en las colocaciones.
- Se señala también que a los asegurados que se mantienen en el sistema anterior, no se les garantiza en el largo plazo pensiones de cuantía suficiente y
- Que por el tamaño del mercado financiero y de seguros de El Salvador, era probable enfrentar a corto plazo una condición de oligopolio en la administración de los fondos de pensiones.

Los funcionarios del gobierno por su parte, justificaron la reforma del régimen de pensiones de variadas formas: argumentando que se traduciría en rendimientos financieros para los trabajadores, capitalización individual, aportes y rendimientos, mayor disponibilidad de fondos para inversión, mayores pensiones para los trabajadores jubilados e incorporación de los trabajadores informales al sistema de pensiones. Adicionalmente, plantearon que el nuevo sistema de pensiones introduciría la

competencia en el sector pensiones, provocando una mejoría en los servicios y reducciones en las comisiones cobradas a los afiliados.

Nuevamente en este caso nos encontramos en presencia del establecimiento de un nuevo modelo por “*transformación radical*”<sup>183</sup>, es decir, su implantación se llevó a cabo en poco tiempo, con un debate mínimo ante la opinión pública o por los actores sociales, y dirigido desde el Órgano Ejecutivo<sup>184</sup>.

Hoy, a cinco años de reformado el régimen de pensiones, la situación es ambigua, pues existen señales positivas y negativas sobre el mismo, como por ejemplo: rendimientos financieros mayores que las tasas activas, pero escasas oportunidades de inversión bursátil; fusión y desaparición de AFP’s que podría resultar en una sola AFP que manejará el mercado; una fuerte carga adicional para las finanzas públicas en los próximos años; y la ya señalada reducción en los ingresos disponibles de los trabajadores<sup>185</sup>.

## 8.2.- El marco institucional de la reforma

Por medio de decreto legislativo de 20 de diciembre de 1996 entra en vigencia la nueva normativa que regulará a la Seguridad Social en El Salvador; la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), sustituyendo al régimen previsional existente en El Salvador desde 1945<sup>186</sup>.

---

<sup>183</sup> Arauz, Gerardo; “*Los sistemas de pensiones en Centroamérica*”, Documento preliminar de trabajo, en: Red de Información Alternativa de la Seguridad Social, versión Internet disponible en <http://www.redsegsoc.org.uy/>

<sup>184</sup> “El Salvador ofrece una lección negativa de una reforma sin discusión pública”. Tomado de: Mesa-Lago, Carmelo; “*Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social*”, ya citado.

<sup>185</sup> Proceso, UCA Editores, ya citado.

<sup>186</sup> Eso no significa que antes de esta fecha no existiese un marco normativo sobre la Seguridad social, pero era disperso y no tenía vocación de sistema. Las leyes relacionadas con dicha materia datan de 1911-1930, fecha esta última en la que se crea la primera ley de pensiones y jubilaciones del país. Ahora como prestación obligatoria en la que participarían patronos, trabajadores y el Estado, aparece hasta la Constitución salvadoreña de 1945. Tomado de: Ponce, Ricardo; “*Antecedentes de la Seguridad*

Dentro de sus considerandos se señalaba que el sistema de pensiones tradicional administrados por dos instituciones; ISSS y INPEP, “ya había cumplido su cometido”, y que dado las circunstancias actuales, su mantenimiento “depararía a las futuras generaciones una vejez insegura”, por lo que “siendo responsabilidad del Estado posibilitar la seguridad económica para enfrentar las contingencias de la invalidez, vejez y muerte”, “resulta necesario crear un nuevo sistema que permita el acceso a pensiones dignas y seguras a las futuras generaciones”<sup>187</sup>.

El Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) incluiría a los trabajadores del sector privado, público y municipal, estando sujeto a la regulación, coordinación y control del Estado<sup>188</sup>.

El SAP se basaría en un mecanismo de capitalización de cuenta de ahorro individual por parte de cada trabajador afiliado, en una proporción establecida por la ley. Junto con la “cuota” de ahorro individualizado, se debería efectuar un pago por retribución de servicios de administración de las cuentas a entes de carácter privado. El monto del pago por servicio, también resulta definido por la ley.

Las instituciones encargadas de la prestación del servicio se denominan Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP’s), quienes estarían facultadas para administrar el sistema, siempre sujetas a la vigilancia de la Superintendencia de Pensiones (Organismo Estatal contralor).

Se recalca además que el Estado no se separa del todo de la función prestacional, en tanto que deberá aportar los recursos que sean necesarios para garantizar el pago de

---

*Social en El Salvador*”. Disponible en: en Superintendencia de Pensiones. Artículos publicados, (versión Internet) <http://www.spensiones.gob.sv/>

<sup>187</sup> Exposición de motivos de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (Ley SAP)

<sup>188</sup> Art. 1 Ley SAP

pensiones mínimas, cuando la capitalización de las cuentas individuales de ahorro para pensiones de los afiliados fueren insuficientes<sup>189</sup>.

Los derechos de los afiliados al nuevo régimen son:

- a) El otorgamiento de las pensiones, en el caso que se reúnan los requisitos definidos por la ley; y
- b) Libertad para elegir y cambiar de AFP (aún cuando la afiliación, es decir, la adscripción a una AFP, cualquiera que sea, se constituye como relación obligatoria)

Si bien el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) tenía como vocación constituirse como un mecanismo único, la misma Ley establece algunas excepciones que merecen ser destacadas para un mejor entendimiento del régimen.

En este sentido, se excluyen del sistema a las personas ya pensionadas, y aquellas que están por serlo, lo cual resulta comprensible, en tanto que, desde un punto de vista económico resultaría inviable la construcción del régimen sobre la base de la generación en las AFP's de una absorción de pagos superior a su rentabilidad.

Pero específicamente, en lo que nos concierne, dentro del diseño institucional se constatan dentro del marco normativo algunos supuestos que pudiesen afectar los derechos fundamentales de los pensionados, o generar problemas de eficiencia al nuevo régimen, a saber:

*1) Dentro de la ley se generan ciertos tratos desiguales que no poseen una justificación razonable, por lo que podrían lesionar el derecho a la igualdad.*

Así, se excluye a los cotizantes del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA). Esta es una excepción que podría resultar incompatible con el principio de igualdad dentro del régimen de ahorro para pensiones. No existió en su momento de la aprobación de la ley, una explicación de la disposición que excluía la

---

<sup>189</sup> Art. 2 lit h) de la Ley SAP

aplicación del sistema al estamento militar, quien sigue cubierto por una institución autónoma (IPSFA).

Otra de las posibles transgresiones al derecho a la igualdad y que se encuentra pendiente de ser resuelta por la Sala de lo Constitucional de El Salvador, es la distinción por razón de sexo, de la edad necesaria para la jubilación.

Señala el Art. 104 que los afiliados al sistema tendrán derecho a pensión de vejez cuando: “(...) c) cuando hayan cumplido 60 años de edad los hombres, o 55 años de edad las mujeres, siempre que registren como mínimo 25 años de cotización(...)”

A este respecto cabe señalar que dicha diferenciación viene ya arrastrada del viejo régimen de Seguridad Social salvadoreño. Sin embargo, el mantenimiento de la diferenciación de edad, resulta hoy por lo menos discutible, desde el punto de vista de la igualdad, ya que es difícil considerar que estamos frente a una situación de “acción afirmativa” para favorecer a la mujer (se reduce su capacidad productiva, resulta estigmatizada por la norma, podrían inclusive considerarse discriminada por un trato diferenciado, etc.) o al hombre.

Además, los índices de vida dentro de El Salvador claramente señalan que los promedios de vida del hombre y de la mujer no son iguales. Pero la paradoja de la norma resulta consiste en que le aumenta la edad para jubilación a quien tiene un menor promedio de vida, (el hombre) con lo cual reduce su expectativa de obtener dicha prestación.

*II) Las Administradoras de Pensiones incumplen con las obligaciones de mantener informado a sus afiliados en contravención de la normativa vigente.*

Una de las obligaciones de las AFP's para con sus afiliados es el traslado de información referida a la situación de su cuenta de ahorro individual, de conformidad con el Art. 51 de la Ley de SAP.

Sin embargo, transcurridos casi cinco años de la vigencia de la normativa las AFP's no ha realizado las obligaciones en la forma expresada. No se han generado aún las libretas de ahorro para pensiones, quizá debido a problemas administrativos internos de las AFP's o bien con la finalidad de evitar los gastos que se generan a partir de la notificación por escrito.

*III) El marco normativo no expresa o resuelve situaciones de emergencia, si se presentaran casos de quiebra en las administradoras o empresas aseguradores, mediante instrumentos de aval estatal.*

La Ley de SAP señala que el Estado será responsable del financiamiento de las pensiones mínimas de vejez, invalidez común y sobrevivencia. Estas pensiones mínimas son aquellas otorgadas a afiliados que por una u otra razón no pudieron obtener el mínimo de cotizaciones definidas por Ley, para que la pensión fuese otorgada por una AFP (Art. 144 Ley SAP) o bien cuando gozando la jubilación se agote el saldo existente en la cuenta de ahorro individual. Esta obligación surge también por una necesidad de cubrir situaciones las AFP que no fueran rentables económicamente.

Sin embargo, la Ley del SAP no señala la obligación o responsabilidad estatal frente casos de quiebra o de situaciones de emergencia del sistema, lo cual deja en abierta situación de indefensión a aquellos cotizantes que pudiesen verse expuestos a dichas situaciones.

La función de garantía que corresponde al Estado no queda adecuadamente perfilada en el artículo 144 de la Ley, que no desarrolla adecuadamente la garantía,

limitándose a responder por las pensiones mínimas. El cumplimiento de la Constitución en este punto exigiría que el Estado asuma el pago de la integridad de las pensiones en caso de incumplimiento por las administradoras de fondos de pensiones. Tal responsabilidad del Estado debiera ser solidaria, porque sólo así se estaría protegiendo a cualquier trabajador que resulte afectado por la situación de insolvencia de las administradoras.

*IV) Finalmente, debemos apuntar aquí que el marco normativo posibilita, la reducción sustancial del concepto de seguridad social que implica una reducción de los derechos o beneficiarios del sistema: es decir, la peligrosa transformación o relativización de los derechos prestacionales.*

No deja de ser paradójico que frente al evidente traspaso a la esfera del derecho privado de las relaciones entre los órganos gestores de las prestaciones y los afiliados la norma constitucional de El Salvador consagre el derecho a la seguridad social como un derecho básico de los ciudadanos que incorpora la expectativa que tiene por objeto prestaciones públicas. El derecho a la pensión, así concebido incorporaría una pretensión que cada ciudadano debe poder hacer valer a título individual, es decir, un derecho subjetivo que debe contar con la mayor de las protecciones y garantías.

Así pues, nos encontramos con un derecho reconocido formalmente en la norma fundamental del ordenamiento jurídico, pero cuyo contenido se relativiza, se vuelve abstracto, sin contenido. Nos encontramos pues con una situación curiosa donde el Estado, en desarrollo de los mandatos constitucionales, debería aprestar los medios más aptos para la plena satisfacción de este derecho llevando a cabo aquellas transformaciones económicas y sociales que en cada momento sean necesarias. Ello

implicaría que para su consecución los poderes públicos debieran interferir en el proceso de asignación eficiente de bienes y servicios.

De hecho, la norma constitucional salvadoreña impone la obligación que el Estado “contribuya” a la Seguridad Social, como lo hace el trabajador y el empleador (Art. 50 de la Constitución de El Salvador), por lo que el nuevo modelo trastoca e infringe uno de los consensos políticos más sólidos del país: la norma fundamental constitucional.

En cierta forma, la transformación prestacional como conjunto, restringe este derecho a prestaciones básicas desde la lógica de la austeridad y en la promoción de formas de privatización de los riesgos sociales, por medio del ahorro individualizado. Económicamente esta solución tal vez sea irreprochable pero encierra en sí misma una capacidad potencial de conflicto dado que la "privatización" de los intereses de los trabajadores ha reemplazando el especial status que confería este derechos fundamental.

En otras palabras en el futuro Estado de Bienestar, el Bienestar debe procurárselo Ud., no el Estado.

*V) El ente supervisor o contralor del nuevo sistema resulta ser insuficiente y poco autónomo para lograr su cometido: el control del buen desenvolvimiento del régimen para beneficiar al trabajador cotizante, lo que puede redundar en la generación de situaciones similares a las que se pretendía sustituir: burocracia administrativa que puede menoscabar los derechos del trabajador, situaciones de riesgo ante la volatilidad de las inversiones<sup>190</sup>, etc. A ello nos referiremos en el apartado siguiente.*

---

<sup>190</sup> “La movilidad del capital se ha incrementado mucho tanto en velocidad como en cantidad durante la pasada década como resultado de dos procesos importantes que interactúan: el desajuste entre la acumulación de capital y las oportunidades de inversión dentro del mismo mercado nacional y la reestructuración de las instituciones financieras y mercados financieros en el contexto de la reestructuración económica extranjera”. Castells, Manuel; “*La ciudad informacional...*”, ya citado., p. 469-470

### **8.3.- El papel de la Superintendencia de Pensiones y el poder de las Administradoras de pensiones (AFP's)**

La Superintendencia del Sistema de Pensiones dispone de la potestad sancionadora o correctiva, cuyo fundamento recae en la necesidad que el Estado disponga de los medios adecuados para reclamar al concesionario la prestación del servicio (Art. 156 de la Ley de SAP).

Pero, nuevamente nos encontramos con una institución contralora excesivamente dependiente del Órgano Ejecutivo y por tanto con problemas de autonomía para la realización de su gestión.

La autoridad máxima de la Superintendencia de Pensiones (SPP) es elegida por el Consejo de Ministros a propuesta del Presidente de la República por un periodo de 5 años<sup>191</sup> y su destitución corre a cargo del Presidente, quien puede cesarlo por la simple causal de pérdida de confianza personal.

Aunado a lo anterior, la Ley no contiene una forma explícita de supervisión por parte de los agentes administradores (mandato poco definido por Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones), lo cual implica poco debate dentro del seno del Órgano Legislativo al respecto.

En todo caso dentro de sus funciones específicas se señala el control de las AFP's (desde su constitución hasta su liquidación), la impartición de instrucciones técnicas de los estados financieros de los entes fiscalizados, la fiscalización de las inversiones con recursos de los fondos de pensiones, imposición de sanciones, efectuar estudios técnicos, atender quejas o peticiones de cotizantes, etc.

---

<sup>191</sup> Art. 7 de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones

La Ley Orgánica de la Superintendencia no desarrolla en forma pormenorizada la forma como deben realizarse las diversas acciones de control que quedan bajo el mando de dicha institución. En este caso se tomó otra opción: el desarrollo reglamentario.

Esto significa que existe un gran número de reglamentos (normas emanadas del Órgano Ejecutivo) que desarrollan dichas atribuciones. De hecho en algunas ocasiones los reglamentos vienen a desarrollar una sola de las atribuciones definidas en la Ley a la Superintendencia. La diferencia estriba en que el desarrollo reglamentario sólo requiere una participación: la del Ejecutivo, sin que otros Órganos participen en la discusión y elaboración normativa.

Respecto a ello, se ha señalado<sup>192</sup> que debe tenerse especial cuidado ya que “ha sido práctica tradicional” que los vacíos legales sean “llenados” por las disposiciones emanadas por el Órgano Ejecutivo, lo que violenta el principio de legalidad, pues los reglamentos no pueden ir más allá de lo definido por la ley. Estamos en presencia de lo que podría denominarse como una “ampliación normativa de las funciones del Ejecutivo”, que genera un amplio poder de discrecionalidad en la regulación y ejecución de las normas<sup>193</sup>.

Frente a la amplia capacidad de maniobra del Ejecutivo y la poca autonomía de la Superintendencia frente éste Órgano, las “AFP’s, por su parte, están dotadas de una gran capacidad de autonomía que en determinados momentos puede considerarse como “injustificada” o “irrazonable”. Así el art. 20 inciso 3 de la Ley de SAP señala que las liquidaciones efectuadas por las administradoras tendrán “fuerza ejecutiva”. Esto es

---

<sup>192</sup> Departamento de Ciencias Jurídicas (UCA); *“Inconstitucionalidad de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones. Un proyecto económico a costa del Estado de Derecho”*, en: Estudios Centroamericanos (ECA), UCA editores, San Salvador, 1997.,p. 14.

<sup>193</sup> Se puede seguir un círculo: el Ejecutivo propone y diseña la reforma, luego el legislativo norma sobre la misma, pero de forma incompleta, por lo cual, el Ejecutivo nuevamente retoma el protagonismo y hace amplio uso de su potestad normativa, luego que el Legislativo, le ha cedido dicha capacidad.

podrán ser ejecutadas directamente por la AFP sin que intervenga un tercero, que generalmente ha sido la Administración del Estado o el Órgano Judicial.

Con ello nuevamente nos encontramos frente una nueva paradoja: generalmente los particulares no tenemos “fuerza ejecutiva”, es decir, por nosotros mismos no podemos obligar a otro particular a que nos pague una deuda. Los particulares debemos recurrir a los tribunales o a la Administración en su caso.

En el caso de las AFP's, que se constituyen como instituciones de naturaleza privada, resultan ser dotadas por Ley de los procedimientos que el Estado tiene para regular las relaciones entre los individuos-Estado, en una relación donde sólo existen individuo-individuo.

De ser así, las liquidaciones efectuadas por las AFP' serían incluso más fuertes que las sentencias judiciales, que necesitan ser firmes para tener fuerza ejecutiva. La consideración de un acto de liquidación de estas sociedades administradoras como ejecutivo, equivale a decir que se les exime de la necesidad de acudir a los tribunales para conseguir una sentencia judicial que declare sus derechos en caso de que el usuario se oponga. Ningún particular -sea persona natural o jurídica- puede tomar la justicia por su mano y necesariamente ha de acudir a los tribunales.

No parece justificada entonces la concesión de este privilegio a las administradoras de fondos de pensiones, y desde luego a las empresas con las que éstas puedan subcontratar los servicios de "recaudación". En efecto el Art. 39 de la Ley dice que *"las Instituciones Administradoras para el ejercicio de sus funciones, podrán contratar servicios con otras empresas como la recaudación..."*.

Esta ampliación reduce la posibilidad de la intervención de un tercero arbitro (generalmente el Órgano Judicial) en caso de desavenencia entre el cotizante y la AFP, por lo que ello puede redundar en el daño o lesión de los derechos o situaciones del

trabajador, que no dispone frente ese tipo de situaciones de la posibilidad de llevar el asunto ante los tribunales para buscar una solución objetiva e imparcial sobre el fondo del mismo.

Tal parece que la legislación que desarrolla la función previsional en El Salvador, tiene una tendencia hacia la heterogeneidad: las reglas o normas parecen ser más claras para el inversor; brindan mayor seguridad jurídica y aseguran la inversión, o por lo menos eso pretenden; sin embargo, frente a los usuarios del sistema, el desarrollo de una protección poco definida parece dar aparición; reglas menos claras, una mayor inseguridad frente a sus derechos.

Esto podría llevar como resalta Ghio<sup>194</sup>, a un ordenamiento jurídico, que no atrae inversiones por la seguridad jurídica en todas las esferas, sino sólo aquella que protege sus operaciones, y que por el contrario brinda una gran discrecionalidad a aquellas con las que se garantizan sus ganancias, por lo que no estaríamos frente un esquema legal estable y consolidado.

#### **8.4.- Los horizontes del nuevo sistema previsional.**

El sistema como mencionamos antes, aún es sumamente “joven” para que pueda ser evaluable: poco puede decirse de las pensiones pagadas por el régimen salvadoreño actual, excepto de que habrá que esperar varios años para conocer cuales serán sus montos. Aún no se prevén jubilaciones entre los afiliados y las pensiones pagadas hasta ahora por las AFP’s han sido resultado de reclamos a las aseguradoras por accidentes de trabajo o muerte del afiliado. Pese a este vacío, los datos disponibles dan cuenta que la

---

<sup>194</sup> Ghio, José María; “*América Latina después de la reforma: incertidumbre institucional y crecimiento económico*”, en *Revista Reforma y Democracia*, ya citado., p. 56.

situación actual del nuevo sistema de pensiones ha arrojado ya algunos resultados a cuatro años de funcionamiento.

De acuerdo a los reportes que periódicamente divulga la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), para principios de 2000 las tasas de rendimiento pagadas por las AFP's a los cotizantes alcanzaron niveles que superan las tasas pasivas ofrecidas por la banca. Por otra parte, la misma fuente consignaba que un 97.8% de los fondos de pensiones se encuentran invertidos en instrumentos públicos o emitidos por bancos y financieras, mientras que aproximadamente un 2.2% se encuentra invertido en instrumentos emitidos por otras empresas privadas no financieras.

Esto contrasta con uno de los objetivos por los cuales se crea el nuevo esquema prevencional, según el cual los regímenes de ahorro privados estarían lejos de las fluctuaciones políticas. Sin embargo, existe como se observa una clara dependencia hacia los fondos públicos, que sí pueden estar directamente afectados por dichas fluctuaciones o crisis políticas.

También se debe anotar que desde la implementación de la reforma resultó claro que se incrementarían las cuotas pagadas por los trabajadores al fondo de pensiones. En un primer momento se pasó de cotizar un 1.5% del salario a cotizar un 4.5%; es decir, un incremento de 300%, y el problema se agravaba al considerar que la mayor parte del descuento lo absorbía la comisión de la AFP: un 3.5% era para ese fin y sólo un 1% para la cuenta individual de pensiones. En la actualidad, la comisión se ha reducido a un máximo de 3.25% del salario y el aporte a la cuenta individual ha pasado a 2.5%; se espera que en el año 2002 los trabajadores paguen 3% de comisión y ahorren un 3.25%, lo cual implica que las AFP's tendrán una alta tasa de rentabilidad por la administración de las cuentas de los trabajadores, quienes prácticamente estarán pagando comisiones que casi equivalen a lo que ahorran. A cambio, los cotizantes esperarían un incremento

en el monto de la pensión promedio del sistema. Sin embargo, parece que deberán hacerlo por un largo período que podría estar en un rango de entre 30 y 40 años, que es lo que ha tardado el régimen de pensiones chileno en mejorar las pensiones de sus afiliados.

Por otra parte, resulta que la introducción de la "competencia" en el sistema de pensiones tampoco se ha realizado dado que recomposiciones en el mercado apuntan a la creación de un monopolio. Por una parte, se disolvieron las AFP's más pequeñas (Profuturo) y, por otra, se anuncia la fusión de las tres restantes (Máxima, Porvenir y Previsión) en una sola, lo cual implica que, en la práctica, los trabajadores se encuentran sin opción en el régimen de pensiones, que en teoría brinda el derecho a escoger una Administradora de Pensiones<sup>195</sup>. La recomendación que hicimos en el apartado de la telefonía sobre la necesidad de dotar de un marco normativo *Antitrust* resulta también aquí aplicable.

Evidentemente, esto desafía el esquema jurídico de nuestro actual régimen de pensiones, el cual puede y debe perfeccionarse, siendo como es que el cumplimiento de la ley no es un fin en sí mismo, sino solamente un medio para alcanzar objetivos superiores: un régimen de pensiones que brinde pensiones dignas al menor costo y tiempo posible y que, al mismo tiempo, se articule con los restantes sectores económicos, facilitando el financiamiento de inversiones, sobre todo hoy que se tienen serias dudas de la viabilidad de este sistema en países como el nuestro, sino resulta complementado o reformado en algunos de sus planteamientos<sup>196</sup>: tal parece que hoy, se

---

<sup>195</sup> Cfr. Semanario Proceso n° , UCA Editores, San Salvador, s/n.

<sup>196</sup> En la Conferencia de Estocolmo sobre "*El Futuro de la Seguridad Social*", llevada a cabo entre el 29 de junio y 1 de julio de 1998, Richard Hemming, Jefe de la División de Análisis Fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI) expresó sus dudas acerca de la viabilidad de los sistemas de capitalización implantados en América Latina, en virtud del comportamiento que se viene observando. Representantes de las empresas respondieron que estaban extrañados pues, años atrás, el FMI propiciaba la introducción de instituciones de capitalización individual en la región, en sustitución de los sistemas de reparto, incluyendo recomendaciones en las Cartas de Intención firmadas por los gobiernos.

estima que una mejor orientación del régimen previsional sería aquél que efectúe una mixtura entre el sistema de ahorro y el sistema clásico de pensiones.

### **9.- Descentralización: el desarrollo de la Autonomía Municipal en El Salvador**

La *descentralización* como apuntamos *supra* es un proceso que no sólo apunta a la eficiencia de los servicios públicos, sino también a la consolidación de la democracia política, económica y social. Ello en la medida que acerca la autoridad a la gente y viceversa; impulsa la democracia con participación en lugar de la simple idea de representación; y se convierte en un instrumento para mejorar la eficiencia del Estado.

En efecto, el proceso descentralizador será exitoso en la medida que permita acercar las decisiones sobre provisión de bienes y servicios públicos a las necesidades de cada comunidad. Esto requiere de:

- (i) mecanismos para que la comunidad exprese sus preferencias;
- (ii) que los beneficios de esas preferencias se concentren en la comunidad, sin efectos secundarios sobre otras que no participan en la decisión;
- (iii) una entidad institucional calificada para responder eficientemente a las necesidades y preferencias de la comunidad, y
- (iv) adecuados mecanismos de control de la autoridad local.

En el denominado *Bases para un Plan de Nación*, documento al que nos hemos referido antes, se apunta la necesidad de descentralizar el poder y la Administración Pública. La Administración se describe como atomizada, lo que conlleva "la irracionalidad en el uso de los recursos, dificulta la ejecución de proyectos estratégicos

de desarrollo en beneficio de las comunidades, dificulta encontrar personas idóneas para ocupar los cargos públicos e impide una visión más amplia del desarrollo local"<sup>197</sup>.

Una de las premisas a este respecto: es la descentralización de las funciones de la administración por medio del traspaso de competencias a los municipios. Entidades de elección popular inmediatas a la población, y es precisamente a este tipo o modalidad de descentralización a la que hemos de referirnos aquí.

La idea no es novedosa: el municipio como organismo estatal ha existido desde la fundación misma del Estado salvadoreño, y ya existía en las instituciones coloniales trasladadas desde ultramar. Sin embargo, el municipio no era una unidad local autónoma ya que siempre actuó subordinada a los poderes centralizados del gobierno.

Lo anterior puede afirmarse tanto para el diseño clásico del municipio vigente durante el siglo XIX, como también para dicha unidad administrativa en momentos de cambios militares de gobierno como los que se sucedieron en El Salvador, desde 1931 hasta 1979. En realidad era difícil articular una institución con cierto nivel de autonomía en un medio en el que primaba la jerarquía propia de gobiernos militares que se sucedieron hasta 1979<sup>198</sup>.

Un primer intento de crear un “verdadero gobierno municipal” –o dicho de forma menos subjetiva; de generar un proceso de descentralización del poder en el ámbito nacional-, aparecerá esbozado en la Constitución salvadoreña de 1983, dentro de cuyas disposiciones se rescata la necesaria autonomía económica, técnica y administrativa del municipio (Art. 203 de la Constitución salvadoreña).

---

<sup>197</sup> Documento: “*Bases para un Plan de Nación*”, San Salvador, 1998., p. 18.

<sup>198</sup> El proceso de centralización resulta favorecido –y por ende un debilitamiento del papel de los municipios y poderes locales en El Salvador- a partir de la Dictadura del General Maximiliano Hernández Martínez en 1931, que inició una serie de periodos presidenciales por parte de militares que se alzaban con el poder y que finalizará en 1979. Al respecto puede verse: Enríquez, Alberto; “*El desarrollo regional-local en El Salvador*”, en: (Serie Alternativas para el Desarrollo) SAD n° 25, Fundación del Desarrollo de El Salvador (FUNDE), San Salvador, Noviembre de 1994. Disponible en: <http://ladb.unm.edu/econ/content/sad/indice/>

Fruto de esta iniciativa fue la creación de un Código Municipal (aprobado en 1986) que planteaba ya una redistribución del poder del Estado y que definiría al municipio como la unidad político administrativa primaria del Estado con un conjunto de competencias definidas.

Sin embargo el clima de violencia dentro del país en la década de los 80 no permitió el desarrollo de una política de “autonomía” hacia el municipio, por lo que esta resulta configurarse como una tarea constitucional pendiente: el marco institucional y normativo permitía ejercer una amplia gama de facultades a los municipios (enumerada en el Art. 3 del Código Municipal) pero estos carecían –y carecen aún hoy- de la infraestructura y de la financiación para realizarlas, por lo que las tareas asignadas por ley en la mayoría de los municipios han seguido siendo proporcionadas por el gobierno central.

Los Acuerdos de Paz que pusieron fin al enfrentamiento armado dieron pie para el inicio de programas que trataran de incentivar el desarrollo de la autonomía municipal como parte de una política descentralización hacia el poder local.

Esta estrategia de carácter regional-local; es decir el desarrollo de la autonomía municipal, no era incentivada desde dentro del Estado solamente, sino que iba unida a la presión de diversas instituciones internacionales que a su vez habían venido considerando a la descentralización como una propuesta idónea para el desarrollo (USAID, BM, FMI; AECI, OPS, etc.)

Esto permitiría abrir múltiples espacios de participación a viejos y nuevos agentes económicos, apuntalar procesos de democratización de la economía, aprovechar de mejor manera los recursos naturales y humanos de las distintas regiones y localidades, desplegar planes y programas de protección y preservación del medio

ambiente y darle soporte a auténticas políticas de descentralización y desconcentración del Estado.

Sin embargo, de los tres ejes de modernización analizados en este trabajo podemos asegurar que el de la descentralización de funciones desde el gobierno central a los entes municipales, es probablemente el área donde menos se ha logrado avanzar. Es quizá un "eje de modernización", poco implementado, en el cual no existe una voluntad política fuerte, sistemática y ordenada para su desarrollo, y por ello, hablar de un proyecto de descentralización en El Salvador, podría parecer excesivo, en lo que respecta al desarrollo de la Autonomía Municipal, a pesar de la reconocida importancia del municipio a la hora de coordinar a la población e iniciar tareas de reconstrucción nacional<sup>199</sup>.

Si bien han existido algunos programas que han intentado apuntalar sobre la dirección de un proceso de descentralización mediante el que se refuerce la autonomía del municipio, se ha reconocido por ejemplo, poca voluntad política para que las experiencias concretas de programas relativamente exitosos como Municipalidades en Acción (MEA)<sup>200</sup>, el programa EDUCO<sup>201</sup> y el de Sistemas Locales de Salud

---

<sup>199</sup> USAID (Grupo Consultivo); *"La Municipalidad en la reconstrucción y transformación de América Central y del Caribe"*, mayo de 1999.

<sup>200</sup> Proyecto financiado por el FISDL, mediante el cual se financiaron diversas obras de infraestructura dentro de los municipios. El proyecto fue formulado por el gobierno central y ejecutado por los municipios. El objetivo principal del proyecto era reforzar el cabildo abierto, es decir, la participación directa de la comunidad en las tomas de decisión de la municipalidad, pero fue criticado ya que no consistía en un programa de desarrollo del municipio en sí mismo. Cfr. *"El Salvador: Reconstruction Update ASCII"*, El Salvador, Information Project, November 24, 1994, p. s/n (Publicaciones de la Embajada de los Estados Unidos en El Salvador)

<sup>201</sup> EDUCO surgió sobre la base de una donación del Banco Mundial (nota de prensa del BM de 7 de mayo de 1998). Básicamente plantea una estrategia de provisión de servicios educativos para llevar educación parvularia y básica hacia zonas rurales para lo cual se implementaría entre el Ministerio de Educación (MINED) y las Asociaciones Comunales para la Educación (ACE). La reforma surge del gobierno "central" hacia el ámbito local, directamente con padres de familia, dejando por fuera al Municipio. Sobre la evaluación de EDUCO como proyecto puede verse: Burki, Perry, Dellinger; *"Beyond the Center: Decentralizing the State"*, World Bank, Latin American and Caribbean Studies, 1999., p.57-59, 61-64.

(SILOS)<sup>202</sup>, se convirtieran realmente en un proyecto sistemático de descentralización de ciertas funciones del Estado.

Dichos programas además han surgido como proyectos internacionales de ayuda y no como parte de una visión de conjunto dentro de la política gubernamental. Además han sido planeados en forma aislada al municipio, por lo cual no se engloban dentro de un proyecto de descentralización que traten de revitalizar el papel y las atribuciones de las municipalidades<sup>203</sup>.

Ello se debe quizá a la inexistencia de un plan del gobierno que permita percibir los contenidos reales de descentralización. Lo que se encuentra es un enfoque limitado de mecanismos de desconcentración de funciones administrativas, sin capacidad de fortalecer las decisiones locales y regionales o ejecutados de tal forma que no se visualiza una idea de conjunto de los mismos dentro de un plan de descentralización, por lo menos en la práctica.

En todo caso será a partir de 1994 que en el país cobraron fuerza los temas del desarrollo local y la descentralización del Estado. Esto se ha reflejado de muchas maneras: desde el discurso de toma de posesión de los Presidentes de la República, en la reestructuración de la Secretaría de Reconstrucción Nacional y el Fondo de Inversión Social, hasta la realización de múltiples foros y debates públicos en el seno de la sociedad civil y últimamente mediante el énfasis de la Estrategia de Desarrollo Local del gobierno.

---

<sup>202</sup> SILOS, cuyo promotor es la OPS (Organización Panamericana de la Salud). Básicamente consistía en el traslado de la atención primaria de salud al control de la municipalidad. También se ha destacado que es una reforma originada en el marco internacional y diseñada y por el gobierno central., por lo que no se ha logrado un claro papel protagónico del municipio. Cfr. Caballero, Elsa Lily; *"Reformas en Salud: entre privatización y descentralización"*, SAD (Serie Alternativas para el Desarrollo) n° 23, FUNDE, San Salvador. Septiembre de 1994., p. s/n. Versión disponible en Internet: <http://ladb.unm.edu/econ/content/sad/indice/>

<sup>203</sup> Véase: Rodríguez, Marcos; Cummings, Andrew R.; *"De la acción al Desarrollo Local"*, en: SAD n° 51 (Serie Alternativas para el Desarrollo), FUNDE, San Salvador, Enero de 1998. Versión disponible en Internet: <http://ladb.unm.edu/econ/content/sad/indice/>

Las elecciones municipales de marzo de 1997 han supuesto no sólo una reconfiguración de las fuerzas políticas a dicho nivel, sino que han llevado el tema de la autonomía y desarrollo municipal a convertirse en uno de los temas más importantes y discutidos de la agenda política actual<sup>204</sup>.

Ello concuerda con el avance de la temática en el ámbito internacional ya el desarrollo local se ha constituido como un objetivo de importancia global. La democratización de las relaciones internacionales "supone asimismo el desarrollo de las asociaciones internacionales de ciudades y poderes locales y la unión entre ellas. La existencia de asociaciones fuertes y unidas es la mejor base para que se reconozca por parte de los Estados el derecho de los gobiernos locales a participar en la vida internacional y también a una mayor autonomía, a un poder urbano más efectivo y a competencias y recursos superiores en el marco nacional".

Hoy, por consiguiente en el país es constatable la existencia una multiplicidad de proyectos o planes de descentralización y potenciación de la autonomía municipal originados tanto en el seno del gobierno central como de la sociedad civil, lo cual resulta sumamente positivo. El problema ha sido, como podrá observarse más adelante en que la diversidad de instituciones involucradas junto con la sociedad civil, no logran definir un proyecto único que sea el inicio de un marco normativo suficiente y adecuado para tal efecto, en donde la participación de las instituciones para el desarrollo de la autonomía municipal sea abierta y coordinada.

---

<sup>204</sup> En el ámbito municipal el FMLN consiguió obtener la vía electoral la mayoría de Concejos Municipales del país, volviéndose en la primera fuerza política a dicho nivel. Sin embargo, el hecho que, el partido ARENA ostente el Ejecutivo y sobre la base de pactos políticos el Legislativo, puede implicar cierto impase en este "eje del desarrollo", que no sólo conlleva una opción para el desarrollo sostenible, sino también una nueva forma de hacer política.

### **9.1.- El proceso de descentralización en El Salvador: necesidad de un proyecto definido**

Son variadas las dificultades que podemos encontrar, para poder hablar de un proyecto de descentralización en El Salvador. En principio, una de las más esenciales es la falta de un plan o proyecto sobre dicha temática que sea abiertamente discutido y que logre cierto consenso dentro del gobierno y la sociedad civil.

Uno de los pronunciamientos -como antes adelantamos- que logro dicho consenso aparecería en las *Bases para el Plan Nación*, en el cual simplemente se sentaban las premisas más importantes, entre ellas que debía fortalecerse el ámbito municipal.

Se proponía en el *Plan de Nación*, una redefinición de las demarcaciones municipales. Efectivamente, la demarcación territorial de los municipios no responde a la realidad de los asentamientos humanos. Se ha producido un importante éxodo del campo a la ciudad, de forma que muchas alcaldías han quedado prácticamente abandonadas, por lo que parece sensato abordar el estudio de un nuevo proyecto de demarcación territorial, tal y como se ha hecho en otros países. La competencia para la creación y definición de límites de los municipios corresponde a la Asamblea Legislativa, así lo señala el Código municipal.

Se enfatiza también en el mencionado documento que la debilidad de los municipios ha sido histórica y puede tener lugar por varias razones, entre las que merecen destacarse: la limitada capacidad de gestión, la debilidad financiera y la inoperatividad práctica de las competencias municipales por el centralismo de claros orígenes coloniales.

Recientemente, ha sido el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL); institución que ha llevado adelante la tarea de generar dicho plan operativo, el

cual junto con un amplio grupo de instituciones relacionadas con la temática ha generado un documento denominado "*Estrategia Nacional de Desarrollo Local*" (ENDL), que vendría a configurar ese plan genérico pero a la vez definido sobre los rumbos que debe tomar el desarrollo de la autonomía local. No obstante dicho documento se encuentra aún en su fase inicial, y falta aún su divulgación y aprobación por parte del gobierno, aún cuando hoy funciona como esquema orientador de las políticas del FISDL, que se ha constituido como el eje rector de la política gubernamental de potenciación de la descentralización<sup>205</sup>.

Sin embargo pese a los avances apuntados, la falta de una normativa definida vigente ha dejado por el momento al proceso descentralizador en una situación de vacío o suspensión por lo menos.

Como consecuencia, el Código Municipal de 1986, marco normativo creado para el impulso de la descentralización y la consolidación de la autonomía municipal, es un instrumento que navega sólo, y que si bien plantea facultades, competencias o atribuciones para los entes municipales, aquellas carecen de un mecanismo que impulse su consecución práctica.

El Código de 1986 ha creado una serie de competencias que debido a las circunstancias que más abajo desarrollaremos, no han podido ser implementadas por los municipios. Ante dicha omisión, el gobierno central ha retomado las competencias de dichas municipalidades.

Dicho en otras palabras, si bien existe un marco normativo amplio para el desarrollo de la autonomía, este contrasta con la realidad efectiva de los poderes del

---

<sup>205</sup> El documento base del ENDL puede encontrarse en la página web oficial del FISDL en: [http://www.fisdgob.gov.sv/fis\\_static/paginas/](http://www.fisdgob.gov.sv/fis_static/paginas/), específicamente en la sección de documentos

municipio, que debido a condicionamientos económicos, sociales, y técnicos se ha visto imposibilitado para su desarrollo<sup>206</sup>.

Dentro de dichos condicionamientos podemos señalar:

*A) Un desarrollo técnico regional-municipal suficiente para llevarlas a cabo.*

La escasez de recursos de los municipios, unida a la inadecuada técnica con la cual se realizan muchas de sus funciones, en aquellos más empobrecido, genera un círculo vicioso en el cual un municipio sin fondos resulta incapaz de realizar sus propias competencias, aún y cuando posea la voluntad para realizarlas, ya que no posee los medios técnicos para ello, lo cual está directamente vinculado con los recursos económicos disponibles por los municipios.

Uno de los ejemplos más claros es el ejercicio de la potestad de policía. Los municipios poseen según la norma que los rige la posibilidad de contar con un cuerpo de policía municipal, cuyas funciones serían las de velar por la seguridad de los bienes municipales, la imposición de multas contravencionales, y la prestación de servicios administrativos y de información a la comunidad.

Sin embargo, pocos son los municipios que realmente cuentan con dicho cuerpo de policía. Los recursos municipales son insuficientes para el mantenimiento de un cuerpo de policía, lo que a su vez genera un círculo vicioso: sin la posibilidad de contar con personal administrativo para la gestión de diversas actividades: imposición de

---

<sup>206</sup> En fin, que como menciona Borja, “los procesos de descentralización de competencias no se han realizado acompañados de una descentralización efectiva de recursos e instrumentos que permitan la gestión del desarrollo urbano ni tampoco intervenir en la ciudad construida. Asimismo, el mantenimiento de la organización sectorial de las Administraciones centrales agrava los problemas de la ciudad al ser enfocados de manera parcial por ministerios o secretarías. Los procesos inacabados que tienden a la descentralización, que generan una mayor delegación de responsabilidades al gobierno de la ciudad, se ven dificultados por la escasez de recursos y las competencias sectoriales”. Borja, Jordi; “*El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas*”, en: Revista Instituciones y Desarrollo N° 8 y 9, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, 2001., p. 121.

sanciones, labores administrativas y de mantenimiento, etc., el municipio se ve imposibilitado no sólo de operativizar sus funciones, sino también la de generar sus propios recursos (mediante la imposición de multas por la violación de disposiciones municipales) y por consiguiente, dichas funciones terminan siendo asumidas por el gobierno central.

*B) Financiación adecuada (transferencia de recursos financieros)*

La debilidad financiera y fiscal de los municipios, es uno de los cuellos de botella más importantes, que inhibe los procesos de descentralización y la generación de dinámicas de desarrollo local y regional.

Los municipios en El Salvador obtienen por su propia actuación pocos ingresos, por lo que establecen una clara relación de dependencia de las transferencias que obtienen de donaciones o del gobierno central, y la distribución de éstas últimas, ha sido calificada como poco equitativa<sup>207</sup>.

Por ello se ha señalado que una parte de la estrategia del desarrollo municipal consiste en proponer un sistema financiero, y una especie de "*federalismo fiscal*" para asegurar un cierto grado de autonomía financiera municipal y distribuir poderes entre los distintos niveles de gobierno<sup>208</sup>.

Ello se sustenta en el caso de El Salvador en tres bases: a) la necesaria eficiencia en la recolección y gasto de los tributos, b) la preocupación por la sanidad

---

<sup>207</sup> Gallagher, Mark (Chief Economist); "*An Analysis of Municipal Revenues, Transfers, Population and Poverty in El Salvador*", Devtech Sistem Inc., Task Orden 15, USAID/El Salvador, 1999., p. 2.

<sup>208</sup> Gallagher, Mark, Melhado, Oscar Edgardo; "*Federalismo Fiscal*", notas sobre una propuesta para El Salvador, obra no editada, San Salvador, 1998., p. 2.

macroeconómica y c) en la comprobada eficiencia de los municipios en El Salvador, para la provisión de servicios públicos, cuando han existido fondos para ello<sup>209</sup>.

Producto de esta apertura hacia la búsqueda de finanzas para los municipios es que se crea en 1991 la Ley General Tributaria Municipal, en la cual se establecía el marco normativo para que los municipios pudiesen crear normas de carácter tributario o fiscal. La Ley ha sido utilizada por diversos municipios, pero sobre todo aquellos que cuentan con la infraestructura administrativa necesaria para su implementación. Por otra parte, la creación de "impuestos", queda siempre supeditada a la aprobación de la Asamblea Legislativa<sup>210</sup>. No obstante pese a la normativa vigente, el sistema sigue siendo atomizado, ineficiente, poco productivo y antieconómico, ya que -según Gallagher<sup>211</sup>- desincentiva la inversión: la reforma normativa no ha sido efectiva.

En 1994 los gobiernos de El Salvador y Estados Unidos se comprometieron a estudiar las posibilidades para preparar entonces una reforma tributaria más amplia. En ese plan se presentó una reforma integral que incluye: transferencias a los municipios según las necesidades y el esfuerzo fiscal por medio de un impuesto predial al valor o territorial. Esta propuesta ha sido discutida en varios foros con el gobierno, las ONGs y el sector privado, sin embargo, el momento no era propicio para su aprobación y no se implementó.

El tema en todo caso sigue siendo de total actualidad en el país: en enero de 1999<sup>212</sup> se realizó una reunión extraordinaria de funcionarios públicos y grupos de

---

<sup>209</sup> Idem. Como conclusión Gallagher y Melhado propusieron la instauración de un "impuesto predial" para los Municipios. A la fecha de este trabajo, el mismo no ha sido aprobado, ni constituye uno de los temas prioritarios del debate académico o político.

<sup>210</sup> Véase al respecto: Gallagher, Mark; *"El Rendimiento Fiscal de los Municipios en El Salvador"* (Informe Final), DevTech Sistem Inc, USAID/El Salvador, Marzo de 2000.

<sup>211</sup> Ello sin contar que es regresivo, ya que exige que el pequeño y menos capaz pague más, ser difícil de administrar y por tanto abierto de sobremano al fraude. Gallagher, Mark; *"Estudios empíricos para las opciones tributarias de los municipios en El Salvador"*, USAID/El Salvador, Abril de 2000., p. 3.

<sup>212</sup> Ya, anteriormente existieron otras propuestas al respecto: En 1993 una organización no-gubernamental (ONG) conocida con el nombre RTI (Research Triangle Institute) con sede en Carolina del Norte en Los Estados Unidos preparó una propuesta de impuesto predial para los municipios de El Salvador. En 1994

interés privado, en la que el Instituto Lincoln y la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) estudiaron muchos de los asuntos pertinentes al desarrollo y ejecución de un sistema de tributación inmobiliaria. Éste fue el tercero de una serie de programas auspiciados por el Instituto diseñados con el objetivo de compartir la experiencia internacional y ayudar a desarrollar un nuevo marco de trabajo en pro de un sistema tributario con más equidad en El Salvador.

En dicha reunión se enfatizó que particularmente en un país pequeño como El Salvador, la implementación de un sistema adecuado de impuestos a la propiedad puede tener efectos positivos y estratégicos no sólo sobre las finanzas municipales, sino también sobre las políticas macroeconómicas y la revaluación del sector financiero. Alven Lam, investigador del Instituto Lincoln, explicó que la reestructuración del esquema tributario ha sido el factor fundamental que ha permitido a algunos países asiáticos como Japón, Tailandia e Indonesia, recuperarse de sus crisis económicas. Los recientes problemas fiscales de Brasil y el continuo debate sobre el funcionamiento del sector financiero de El Salvador agregaron un sentido de apremio a la discusión sobre el amplio contexto económico de un impuesto a la propiedad municipal<sup>213</sup>.

*C) Una clara política gubernamental que impulse el desarrollo regional.*

Se ha destacado que las unidades administrativas primarias en El Salvador (los municipios) si bien se constituyen como una institución adecuada para potenciación una política de descentralización de funciones estatales; ellas necesitan ser reforzadas mediante otros instrumentos/estrategias que hagan eficaz dicha propuesta.

---

el Lic. Rogelio Tobar, ex-Director de Impuestos Internos del Ministerio de Hacienda, presentó una propuesta de ley del impuesto predial. En 1994 la Secretaría de Reconstrucción Nacional presentó una propuesta de ley de impuesto predial territorial. Ninguna de estas propuestas había sido ampliamente discutida con los varios sectores del país, por ejemplo, con empresarios, gremios, sindicatos o con alcaldes. Ninguna de estas propuestas ha sido aprobada como ley.

<sup>213</sup> Fuentes, Patricia, Lungo, Mario; "*Tributación municipal en San Salvador*", Lincoln Institute Home Page, mayo de 1999 (Versión disponible en Internet).

Una primera alternativa al respecto, ha sido el plantear la necesidad de la "regionalización del país", a partir del fomento de la coordinación de municipios por sectores geográficos que mantienen características comunes, para la solución de problemas conjuntos. Se incorpora la gestión conjunta de varias municipalidades y ello facilitaría el proceso de descentralización. Para ello sería necesario la construcción de "regiones" sobre la base de criterios como los geográficos, socioeconómicos, administrativos, políticos, culturales, etc.

A este respecto, parece que existe cierto consenso por los diversos sectores políticos en El Salvador, de la necesidad de regionalizar al país como mecanismo para consolidar un proyecto de descentralización cuyo eje prioritario sea el desarrollo de la autonomía municipal. Ahora bien, en lo que existe franca polémica es en la forma en que habrá de llevarse a cabo la misma, es decir, si el agrupamiento de los municipios debe ser a partir de:

- 1) Zonas creadas ya con anterioridad, a partir de lo que ha sido denominado como regionalización funcional<sup>214</sup>.
- 2) Los departamentos nacionales<sup>215</sup>
- 3) agrupamiento de municipios<sup>216</sup> y
- 4) La reducción de municipios<sup>217</sup>

---

<sup>214</sup> Propuesta gubernamental que divide el espacio del país en regiones o zonas: Occidental, Central, Paracentral y Oriental. Cada una de estas regiones estaría dotada de autonomía y contaría con una ciudad principal, como centro económico-productivo.

<sup>215</sup> El Salvador posee 14 departamentos que han venido constituido la división administrativa del país desde la Independencia. Su utilización como medio para desarrollar la descentralización del país ha sido una de las propuestas surgidas de instancias gubernamentales como la Secretaría de Reconstrucción Nacional y el Ministerio de Gobernación

<sup>216</sup> Esta es una alternativa reconocida por el Código Municipal y que permite que municipios colindantes o con intereses conjuntos se asocien libremente para la solución de las problemáticas que les afecten. Ha sido utilizada con relativa frecuencia para necesidades puntuales de algunos municipios. No existe un registro u ordenación de dichas prácticas.

<sup>217</sup> Debidos a los cambios poblacionales y a la huida de poblaciones enteras hacia zonas urbanas durante el conflicto armado, el país cuenta con municipios que resultan "prescindibles". Se señala que la descentralización implicaría la disolución o asociación de aquellos entes que fuesen innecesarios o que su tamaño no les permitiese una existencia autónoma.

Por cierto que la diversidad de alternativas pone de manifiesto un elemento importante y ausente hasta ahora en el desarrollo de la descentralización del país: un diagnóstico de la situación real de los municipios con relación a sus competencias y atribuciones, que se constituyese como herramienta para apoyar una o varias de las opciones antes enumeradas<sup>218</sup>.

Recientemente y bajo los auspicios de USAID se ha efectuado el desarrollo de un proyecto piloto de descentralización hacia los municipios que pese a su poco desarrollo parece haber generado expectativas y resultados positivos. Nos referimos al proyecto de descentralización del agua<sup>219</sup> en El Salvador.

Del proyecto se elaboró un informe final que demuestra la necesidad de realizar propuestas sobre el análisis y diagnóstico de las realidades del país, y en el que se detectan los problemas de la realización de un proyecto de descentralización que no tome en cuenta las graves carencias de las municipalidades, su falta de capacidad técnica, e inclusive su tamaño, a la hora de realizar directa o indirectamente la prestación de un servicio público esencial<sup>220</sup>.

*D) Un organismo intermedio entre los municipios y el gobierno central que sea capaz de coordinar políticas comunes y que funciones como órgano de información entre estos y el público.*

Existen algunos organismos encargados de realizar tareas conjuntas o coordinadas con los municipios, y por otra nos encontramos con instituciones de apoyo.

---

<sup>218</sup> Enríquez Villacorta, Alberto; *"Descentralización del Estado: dos puntos para la agenda del próximo quinquenio"*, SAD n° 57; FUNDE; San Salvador. Enero de 1999. Versión disponible en Internet: <http://ladb.unm.edu/econ/content/sad/indice/>

<sup>219</sup> En mayo de 1998 USAID solicitó al proyecto de Salud Ambiental la realización una actividad sobre la descentralización de los sistemas de agua potable en Centro América y República Dominicana.

<sup>220</sup> Véase al respecto: Environmental Health Project; *"Activity Report n° 64: Descentralización de los servicios de suministro de Agua Potable y Saneamiento en El Salvador"*, USAID en El Salvador, Mayo de 1999., p. 5.

Las principales son: FISDL, ISDEM, COMURES y las Gobernaciones políticas departamentales.

El FIS (Fondo de Inversión Social) fue creado en 1990 como organismo transitorio frente a las políticas de ajuste estructural promovidas en la década de los 80 por el binomio BM-FMI<sup>221</sup>. Su misión era la disminución de los efectos negativos de los planes de ajuste estructural. El plan de ejecución del FIS finalizaba en 1994, pero tanto por el auge que había cobrado el tema del desarrollo local en el ámbito nacional, como por la necesidad que el gobierno destinara fondos para la ejecución conjunta con organismos internacionales en proyectos de desarrollo local por lo que en 1996 el FIS a través de un Decreto Legislativo se incorporaba a al Programa de Municipalidades en Acción (MEA) pasando a ser el FISDL (Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local) fusionándose a su vez con la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN).

A partir de aquí el FISDL tendrá como objetivo el de “promover la generación de riquezas y el Desarrollo Local con la participación de los Gobiernos Municipales, las Comunidades, la Empresa Privada y las instituciones del Gobierno Central, que implementan proyectos de infraestructura social y económica”<sup>222</sup>.

El Fondo, es un organismo dependiente del Organo Ejecutivo, y en realidad desarrolla labores de otorgamiento de créditos para el desarrollo de proyectos concretos o bien, utiliza al municipio como ente ejecutor de sus propios proyectos, aunque últimamente ha propiciado la creación de documentos base para la ejecución de un plan general de descentralización a partir del reforzamiento del gobierno municipal.

En la actualidad, sobre todo a partir de la presidencia de Francisco Flores, el FISDL se ha consolidado como la institución gubernamental rectora del proceso de

---

<sup>221</sup> Tomado de: FISDL; "*Reseña histórica*", página oficial de la institución en Internet, disponible en: [http://www.fisdgob.gov.sv/fis\\_static/paginas](http://www.fisdgob.gov.sv/fis_static/paginas)

<sup>222</sup> Artículo 3, Decreto Legislativo No. 826 del 19 de septiembre de 1996, publicado en el Diario Oficial, Tomo No. 333, del 2 de octubre de 1996.

descentralización desde el gobierno central y responsable de llevar adelante el proyecto denominado "Estrategia Nacional de Desarrollo Local", que básicamente es un proyecto amplio sobre el nuevo rol del municipio en el Estado salvadoreño, aún pendiente de su aprobación

El ISDEM (Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, es un ente creado por el Estado, con la finalidad de mejorar los recursos disponibles dentro del Municipio. Básicamente tiene como función la capacitación y asesoría técnica de los gobiernos municipales.

Si bien dentro de su dirección tiene una amplia participación municipal (la mayoría de los miembros del Consejo de Dirección del Instituto son elegidos por los alcaldes), lo cierto es que su patrimonio y sus fondos dependen del gobierno central, lo cual le limita su papel y su autonomía.

Por ello instituciones como el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Municipal (ISDEM), han sido señaladas como inadecuadas para potenciar la descentralización a partir de la autonomía municipal ya que fueron diseñados en un entorno centralista en el cual estaba ausente una concepción de desarrollo local y regional como la planteada. En consecuencia, en tal diseño no participaron agentes claves en el desarrollo local/regional como las municipalidades, las comunidades y algunos organismos no gubernamentales.

COMURES (Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador), es una asociación de carácter privado y de utilidad pública que agrupa a los 262 gobiernos municipales del país. Su misión es defender y fortalecer la autonomía municipal en el entorno de la democracia participativa y del desarrollo local<sup>223</sup>.

---

<sup>223</sup> Tomado de: [www.comures.org.sv/](http://www.comures.org.sv/)

Se ha destacado el papel que podría tener COMURES, dentro del proceso de descentralización, debido a su conformación plural<sup>224</sup>, que le permite realizar labores de coordinación para la implementación de programas de desarrollo. Además funciona como institución de información entre los diversos municipios y como institución de apoyo de otras entidades nacionales e internacionales<sup>225</sup>.

Curiosamente, COMURES al ser una institución privada no es parte del engranaje estatal, y no puede considerarse como una institución que pudiese funcionar como mecanismo de coordinación entre el gobierno central y las municipalidades.

Finalmente nos encontramos con las GOBERNACIONES Políticas. Esta es una institución también de raíces coloniales, y de rango constitucional al igual que los municipios.

Los gobernadores políticos son los representantes administrativos de los Departamentos (División administrativa del país) y son nombrados por el presidente de la República en forma directa, aunque dependen del Ministerio del Interior (hoy denominado Ministerio de Gobernación).

La gobernación se rige por normas vigentes desde finales del siglo XIX y respondía a la idea de un Estado centralizado en el cual era necesaria la figura de un delegado presidencial en los Departamentos, ya que en su origen era una especie de "superior" de los Alcaldes Municipales<sup>226</sup>.

---

<sup>224</sup> Villacorta, Alberto Enríquez; "*Descentralización del Estado: dos puntos para la agenda del próximo quinquenio*", SAD n° 57 (Serie Alternativas para el Desarrollo), FUNDE, San Salvador (Versión disponible en Internet), ya citado.

<sup>225</sup> COMURES realiza proyectos relacionados con el tema de descentralización con el ISDEM (1997), con USAID (Proyecto de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana); con GTZ (Programa de Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización); con BID (Fortalecimiento de las Instituciones Locales en Centro América); con PNUD, AECI, etc. Además cuenta COMURES con una red de publicaciones sobre la temática municipal.

<sup>226</sup> El marco normativo que desarrolla las funciones de las gobernaciones está plasmado en la Ley Única del Régimen Político. Dicha ley de finales del siglo XIX y aún vigente ha sido derogada casi en su totalidad, por la Constitución de 1983, sobre todo en lo que se refiere a la relación "jerárquica" entre las gobernaciones y las municipalidades.

Desde 1983 y sobre la base de la consolidación constitucional de la autonomía municipal, las gobernaciones políticas departamentales se han enfrentado a una seria crisis con relación a sus competencias, ya que no han sabido adaptarse a los tiempos ni jugar papel alguno en el proceso de descentralización.

Sin embargo cabe destacar que la gobernación, luego de una reforma estructural a sus atribuciones, bien podría ser la institución encargada de coordinar los proyectos y políticas entre el centro y las municipalidades. En todo caso la crisis de esta institución se agravó con las elecciones municipales de 1997, en tanto que, nos encontramos con un funcionario del Órgano Ejecutivo (del partido en el gobierno -ARENA) que debe de realizar políticas de coordinación en la ejecución de proyectos conjuntos con una mayoría de Municipios pertenecientes a la oposición. Ello ha dificultado encontrar un lugar adecuado a esta vieja institución del Estado salvadoreño.

En la actualidad para que la institución jugase algún papel en el desarrollo local y por tanto en el proyecto de descentralización haría falta una reestructuración total de la gobernación, para volverla más cercana al municipio, más eficiente y con un papel definido, y menos burocrático<sup>227</sup>. En todo caso, dicha institución, se encuentra en materia de la realización de proyectos relacionados con la descentralización municipal, desplazada por el FISDL, que está dotada de medios técnicos e infraestructura más adecuada para dicha función.

Lo cierto, es que respecto a la ordenación territorial y su coordinación institucional el ordenamiento jurídico salvadoreño, con la finalidad de potenciar un proyecto descentralizador, debería considerarse la posibilidad de una reforma constitucional que incluyese instituciones definidas de nivel intermedio, la creación de

---

<sup>227</sup> Las actuales funciones de las gobernaciones son protocolarias y accesorias. Y en la mayoría de los casos burocráticas e innecesarias, ya que pueden ser fácilmente desarrolladas por otras instituciones. De no ser reestructurada esta institución, no encontramos nosotros ningún reparo a su supresión

instituciones para disminuir conflictos de competencia entre el Estado y las municipalidades, o entre estas últimas, así como el replanteamiento de la división administrativa del país, en cuanto a sus objetivos y las funciones de los entes encargados de su gestión.

Y finalmente,

*E) La revisión, fortalecimiento y sistematización del ordenamiento jurídico- legal e institucional, que desarrollaremos a continuación.*

## **9.2.- La revisión, fortalecimiento y sistematización institucional y legal del Municipio.**

Algo importante dentro del proceso de descentralización y para el funcionamiento de un Estado efectivamente descentralizado es contar con un marco jurídico adecuado, moderno y claro. Esto exige, en el caso salvadoreño, la revisión, depuración y armonización de la legislación nacional para que, por una parte garantice y fortalezca el principio de la autonomía local y por otra el proceso de descentralización.

Se ha sostenido que para contribuir a crear un esquema legal e institucional adecuado además de la revisión de las normas ya vigentes como el Código Municipal y la Ley General Tributaria Municipal se hace necesario la aprobación de otras normas que dirijan el proceso descentralizador por medio del municipio, tales como:

- una "Ley Especial de Descentralización y Participación Ciudadana", como una ley marco.
- una Ley de Ordenamiento Territorial que establezca los criterios y parámetros para el uso adecuado del suelo, la implementación de planes de desarrollo en el

---

constitucional. Sin embargo, consideramos que la misma podría jugar un papel importante de "coordinación" entre el centro y las localidades.

ámbito municipal y las formas de ensamblarlos con los planes de nivel departamental o regional y nacional.

- una Ley moderna de Servicio Civil y Fortalecimiento de la capacidad institucional de los Municipios, que institucionalice un ordenamiento de carrera para los funcionarios municipales.

También la revisión del sistema normativo implica otro aspecto: la definición clara de las tareas municipales, bajo una estricta pero coordinada y colaboradora distribución de funciones entre el gobierno central y los gobiernos municipales. Esto es esencial en la actualidad en el ámbito institucional ya que algunos titulares de alcaldías se quejan del progresivo vaciamiento de competencias de que son objeto a través de la legislación estatal.

No obstante, esa reivindicación no puede afirmarse sin más. El ámbito de competencias del municipio viene determinado en el Código municipal y sobre esas materias funcionan autónomamente. Lo que ocurre frecuentemente es que sus propias competencias concurren con las de la Administración Central, de forma que no se sabe con certeza a quién corresponde hacer determinadas actividades<sup>228</sup>.

Ello se debe a que las atribuciones definidas para los municipios en el Art. 3 del Código Municipal son sumamente generales, tales como: "El mantenimiento de calles y aceras" o bien "la protección del medioambiente". Dicha definición amplia y genérica permite que instituciones como el Ministerio del Medio Ambiente o bien, el Ministerio de Obras Públicas, realicen tareas que pueden ser consideradas como municipales.

El problema se agrava en tanto que en El Salvador existe una visión estrictamente jerárquica de la ordenación de las fuentes normativas. Esto significa que

---

<sup>228</sup> García Cachafeiro, María Jesús; *"La reforma de la Administración Pública"*, en: ECA (Estudios Centroamericanos n° 594, UCA editores, versión Internet, Abril-1998.

en el Ordenamiento Jurídico salvadoreño siempre se ha comprendido que las normas están ubicadas en distintos niveles, según el tipo de norma que sea.

Ello es producto del mismo Estado de Derecho: de ahí que la Constitución sea la norma jerárquica superior...pero a la vez, por debajo de la Constitución se encuentran las leyes, debajo de estas los reglamentos, y luego de todas estas normas se ha comprendido que se ubican las normas municipales (conocidas como Ordenanzas municipales). En fin que la adecuada revisión del esquema normativo en El Salvador debe de llevar no sólo a la consideración de la ordenación de normas a partir de un principio de jerarquía, sino a la aplicación del principio de competencia, demás conocido en Estados de tipo federativo<sup>229</sup>.

La articulación de este tipo de soluciones normativas es posible en tanto que la relación entre las dos Administraciones no es de dependencia, sino de separación, de autonomía. Los municipios no están, por determinación constitucional, sometidos al Órgano Ejecutivo u otro órgano del Estado. De hecho la Constitución ha querido dejar clara la capacidad de los municipios para la gestión de sus respectivos intereses, ya que el concepto que maneja el texto constitucional no es el de mera descentralización, sino que va más allá al establecer el concepto de autonomía.

En virtud de la autonomía, los Municipios ejercen funciones porque así lo ha dispuesto la propia Constitución, y no *porque le hayan sido transferidas por el Estado en virtud de una voluntad política descentralizadora*". En cualquier caso, tanto si damos por válido este concepto de autonomía como si manejamos otro, lo relevante es la consagración que la Constitución hace del mismo y que dota de supralegalidad a esa

---

<sup>229</sup> Según el principio de competencia las normas no sólo se encuentran ordenadas jerárquicamente, sino que también según su ámbito específico material. Ello significa que este principio permitiría articular un ámbito material competencial de exclusiva ejecución municipal. Al respecto véase: Sandoval, Rommell, Rodríguez, Roberto; "Sistema de Fuentes en el ordenamiento jurídico salvadoreño", en: *Revista Justicia de Paz n° 9*, publicaciones de Corte Suprema de Justicia y de la Agencia Española de Cooperación Internacional, San Salvador, 2001.

organización territorial menor que es el municipio. La autonomía municipal queda así protegida de cualquier intromisión del Ejecutivo en los ámbitos que le han sido constitucionalmente reservados, y que deben completarse con herramientas normativas adecuadas para su protección y para su implementación.

En otras palabras: la falta de autonomía del municipio no se debe a la falta u omisión constitucional de definir la descentralización como una política de Estado, sino en la falta de mecanismos o herramientas para lograr el desarrollo de la autonomía municipal en todas sus dimensiones o facetas, por lo que, por medio de la implementación de dichas herramientas, se lograría no el reconocimiento constitucional de la descentralización, pero sí su realización práctica a partir del desarrollo de la autonomía municipal, tarea que como hemos apuntado se encuentra aún pendiente.

## **10.- Conclusiones.**

Recientemente O'Donnell ha recordado que en *"Democracia, el Estado de Derecho es irrenunciable, pero no es inviolable ni sus avances son irreversibles"*<sup>230</sup>. Alusión que hace sobre aquellas democracias políticas formales que coexisten no sólo con muy pocos derechos sociales, sino con la recurrente violación o desconocimiento de variados derechos civiles.

Cualquier parecido con nuestra realidad no es pura casualidad: las situaciones de extrema desigualdad social en el hemisferio y específicamente en nuestro país han agravado, -sobre todo a partir de la huida del Estado de ámbitos tales como la Seguridad Social y otros servicios esenciales- el desarrollo y vigencia de los precarios y mínimos derechos tanto individuales, como prestacionales reconocidos en el país. Muchos de

---

<sup>230</sup> O'Donnell, Guillermo; *"La irrenunciabilidad del Estado de Derecho"*, Revista Instituciones y Desarrollo 8 y 9, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona 2001. Disponible en:

ellos se ven reducidos, relativizados o protegidos de forma tan poco eficaz, que en muchas de las ocasiones los derechos se diluyen dentro de una mecánica que pretende eficiencia, pero que se caracteriza por su premura y por la falta de debate abierto.

Se ha sostenido<sup>231</sup> que los derechos humanos pueden ser vistos como puntos de partida y de llegada: aquellos podríamos calificar a aquellos derechos que llevan al individuo a un plano de igualdad con sus semejantes. Una igualdad real, que le permita en un momento determinado gozar de la autonomía y de las oportunidades dentro de su sociedad. Estos derechos, como la educación, la salud, el trabajo, la seguridad social, etc., permiten al hombre que debido a las situaciones extremas de pobreza pueda desarrollarse como tal, en el respeto de su dignidad, generando un hombre capaz de comprender sus obligaciones y facultades dentro de un Estado.

Una vez cubiertos esos mínimos para que el hombre pueda desarrollarse, que podemos considerar como derechos sociales, o cobertura de necesidades básicas, se hace preciso el reconocimiento de derechos como punto de llegada. Estos son derechos de disposición y que le posibilitan al hombre interactuar con los demás individualmente y con la comunidad, como la libertad de expresión, de asociación, de propiedad, etc.

El debate sobre la modernización del Estado en El Salvador, en cuanto al respeto de los derechos humanos y sobre la base de lo desarrollado en este trabajo plantea un viejo y latente problema en nuestro país y en general en nuestra región: el deber de garantía del Estado.

El término no es nuevo, ni viene de la mano del auge del modelo liberal o de la globalización, sino de la situación de los derechos humanos en el contexto de las dictaduras militares que asolaron la región hasta bien entrados los años 80.

---

<sup>231</sup> Peces-Barba, Gregorio; "*Curso de Derechos Fundamentales*", coediciones de BOE-Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1998., 128.

El deber de garantía del Estado fue un término jurídico, si se quiere, utilizado por primera vez en la región por la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>232</sup>, para referirse al reconocimiento de derechos en los textos constitucionales, frente al grado de protección de los mismos.

La conclusión era evidente en ese entonces: las grandes declaraciones de derechos en la región no tenían ninguna relación con la total y absoluta desprotección a que eran sometidos los individuos, en muchos de los países. La respuesta era la necesidad de crear mecanismos nacionales eficientes para la protección de los derechos reconocidos en los textos constitucionales o en su caso, el país correspondiente se expondría a ser condenado en sede internacional por falta de incumplimiento de sus deberes en el respeto de los derechos.

En la actualidad lo que parece peligrosamente similar es la misma relación existente entre derechos y garantías: por un lado el reconocimiento de los derechos civiles y sociales no ha variado sustancialmente en las constituciones de la región, o en nuestro país, para ser concreto. Si ha existido alguna modificación, ha sido en todo caso, para ampliar el catalogo de derechos que el Estado se obliga a proteger, como el medio ambiente.

Sin embargo, los derechos continúan, ahora por una nueva circunstancia sin una vigencia material real y palpable: el Estado salvadoreño está en una carrera vertiginosa para transformar el Estado, pero parece indicar que uno de los elementos menos representativos dentro de los pilares construidos en nuestro país para el desarrollo de ese nuevo Estado son los derechos humanos.

---

<sup>232</sup> El Tribunal utilizó dicho concepto en uno de los fallos emblemáticos de la jurisprudencia interamericana de los derechos humanos durante los años 80, en el fallo *Velázquez Rodríguez v. Honduras (1988)*, en el que se condenó al Estado hondureño por la violación de derechos tales como la vida, la integridad física, la libertad seguridad, etc. El fundamento principal de fallo radicaba en que pese a que el Estado hondureño tenía reconocidos todos estos derechos en sus textos normativos, no había sido capaz de garantizar de forma eficaz el establecimiento de medios de tutela adecuados para su protección.: había faltado el *Deber de Garantía del Estado*.

Podríamos sintetizar aquí aquellos rasgos que justamente nos hacen llegar a dicha conclusión:

- Por una parte, la prisa con la que se han llevado a cabo los procesos de modernización del Estado, han generado muchos vacíos en lo que respecta a la debida protección (al deber de garantía si Uds. prefieren) del Estado. Instituciones dependientes del órgano gestor del proceso (El Ejecutivo) y la construcción de marcos normativos genéricos y poco públicos nos hacen pensar que el sistema de protección de los derechos no es eficiente y si por el contrario deja muchos resquicios dentro de los cuales pudiesen ser vulnerados los derechos de los usuarios, pensionados o individuos en general<sup>233</sup>.
- Otra de las virtudes de la premura en la aprobación y ejecución de las reformas, unido a la falta de debate de los mismos consiste en que los diseños institucionales surgidos, son diseños "técnicos" generalmente trasladados de otras regiones, de otras realidades, con lo cual no se ha logrado adaptar los mecanismos creados a nuestra realidad. Ello podría ser de hecho, uno de los supuestos por los cuales dichos diseños no lograr consolidarse como los adecuados y más eficientes para gestión y control de los servicios públicos privatizados o bien para iniciar los procesos de descentralización en el país.
- La práctica "huida del Estado", en aspectos tales como la Seguridad Social, pone de manifiesto también esa "falta del deber de garantía", en tanto que el Estado no se ha constituido como un responsable en última instancia de los desperfectos o peligros

---

<sup>233</sup> “The Committee expresses its concern over the adverse consequences, for economic, social and cultural rights of the way in which economic adjustment, austerity and privatization programmes have been implemented, especially in the short term(...)”. *Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: El Salvador* 28/05/96, E/C, 12/1/Add.4, punto 16, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Considerations of Reports Submitted by State Parties Under Articles 16 and 17 of the Covenant. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Genova. Tomado de: [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)

que pudiese generar el sistema. Sólo lo ha hecho mínimamente, mediante la garantía y pago de las pensiones mínimas.

- La mayoría de los argumentos bajo los cuales se han defendido los procesos de privatización aquí reseñados no se han cumplido o por lo menos, no existen datos (en el caso de la Seguridad Social) debido a que hace falta tiempo para verificar los resultados. Pero lo cierto es que las privatizaciones han incrementado los precios o cotizaciones.

La libre competencia en los casos estudiados no ha brindado los resultados esperados, quizá porque no se ha dotado (nuevamente deber de garantía del Estado) de los marcos precisos para evitar la concentración de capitales, el monopolio, el abuso de posición dominante, y mejorar los sistemas frente a la competencia desleal, específicamente en lo que respecta no sólo al nivel sancionador, sino especialmente en el preventivo.

- La flexibilidad en la protección y en el concepto mismo de los derechos humanos en los procesos de cambio o transformación generados en el Estado puede a futuro traer consecuencias negativas con relación a la responsabilidad del Estado en el ámbito internacional.

Tal pareciera que el ordenamiento jurídico salvadoreño tiene una tendencia hacia la heterogeneidad: por una parte brinda una mayor protección e incentivos hacia los inversores y en general hacia los actores económicos, pero al contrario, genera amplios vacíos de protección a usuarios, pensionados y en general al individuo, con lo cual el sistema legal, no se consolida, ni se vuelve estable.

Así, nos encontramos con un ordenamiento dual: mitad seguridad jurídica y mitad inseguridad – o pura discrecionalidad, que viene a ser lo mismo- por lo que las nuevas políticas económicas, y en general las nuevas instituciones creadas podrían generar dos

tipos de ciudadanos, dentro de la alternativa al desarrollo escogida: los beneficiados y los excluidos.

En este sentido no debe olvidarse que si bien por el momento, las diversas denuncias relativas a la inadecuada tutela de derechos constitucionalmente reconocidos no ha hecho eco dentro de las instituciones nacionales, ello no obsta, a que instituciones de protección de los derechos de carácter internacional pudiesen pronunciar<sup>234</sup>se sobre las responsabilidades del Estado frente a dichos derechos que han alcanzado, en cierta medida y bajo limitaciones indudables una característica de universalidad.

En todo caso es indudable que las mayores repercusiones no serán las internacionales, sino las relacionadas con la estabilidad del país que va unido con el mejoramiento de las condiciones de sus habitantes, a partir de la consolidación de un ordenamiento jurídico que sea efectivo<sup>235</sup>.

La eficacia de este sistema no depende, de más o menos normas reguladoras, o de un mayor número de derechos reconocidos por el Estado<sup>236</sup>, sino de que aquel responda adecuadamente a los requerimientos, es decir, partir de la comprensión que el ordenamiento jurídico cumple una función, definida como la consecución del valor al

---

<sup>234</sup> Este puede ser el caso de la transformación de la Seguridad Social en materia de los fondos de pensiones, que ya ha originado alguna documentación por parte de especialistas de la OIT en el que se señalan las posibilidades que en determinado momento dichos sistemas previsionales pudiesen transgredir los convenios de OIT relacionados con la seguridad social. Véase: Lagares Pérez, Ana María (Departamento de Seguridad Social. OIT); *"El derecho a la Seguridad Social y la gestión de los regímenes de ahorro individual"*, documento disponible en Internet: <http://www.redsegsoc.org.uy/>. También puede observarse la atención actual por OIT por ejemplo en de la Revista Internacional del Trabajo, volumen 119, n° 2, OIT, Ginebra, 2000. En la cual se debaten las alternativas y se considera que los modelos radicales o absolutos pueden poner en peligro la Seguridad Social.

<sup>235</sup> "23. The Committee is concerned that it has received no information on any programmes introduced by the Government to guarantee the economic, social and cultural rights of ethnic minorities in El Salvador." *Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: El Salvador* 28/05/96, E/C, 12/1/Add.4, ya citado.

<sup>236</sup> "La implementación de una reforma institucional no implica, sin embargo la creación de un extenso y detallado muestrario de reglas jurídicas. Esta ha sido la tradición latinoamericana –en verdad iberoamericana– cuyos resultados han sido perversos, al crearse un Derecho administrativo extremadamente rígido que obstaculiza la flexibilización de la Administración Pública, importante requisito en la Reforma Gerencial del Estado". Documento preparado por el Consejo Científico del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), aprobado el 14 de Octubre de 1998.

respeto y desarrollo de la dignidad humana<sup>237</sup>, y que engloba los objetivos mismos de la modernización del Estado (respeto de los derechos, seguridad jurídica, eficiencia en la administración).

Por eso insistimos en que si bien es cierto el marco normativo analizado no constituye *per se* una lectura general del proceso de modernización, puesto que sus repercusiones y supuestos de origen son económicas, sociales, políticas, etc., lo cierto es como afirma Burgos Silva, que entre la consecución del desarrollo y el ordenamiento jurídico efectivo, existe una vinculación estrecha, por lo que los avances, retrocesos, restricciones o imperfecciones en los ordenamientos legales, no pueden concebirse como aspectos externos al desarrollo y por ende al proceso de modernización del Estado, sino como constitutivos del mismo<sup>238</sup>.

Consideramos aquí por consiguiente que la mejora en los sistemas normativos es una tarea que beneficiaría el objetivo final de cualquiera de las alternativas o propuestas para alcanzar el desarrollo, y que esta parte de la necesidad de crear en su entorno un debate amplio, técnico y nacional, para que el mismo resulte de provecho<sup>239</sup>, sobre todo teniendo en cuenta que la definición de dicha normativa en un Estado de Derecho implica no la imposición de la lógica del mercado, sino el necesario proceso político de toma de decisión en que los diversos sectores de nuestro entorno político y la sociedad civil, se vean involucrados y orientados hacia la obtención de resultados con responsabilidad<sup>240</sup>, sobre la base de reglas precisas.

---

<sup>237</sup> Preámbulo de la Constitución salvadoreña de 1983.

<sup>238</sup> Burgos Silva, Germán; *"Estado de Derecho y Desarrollo humano: más allá del Derecho..."*, ya citado., p. 8

<sup>239</sup> De lo contrario caeríamos siempre en el error señalado por Przeworski -Las reformas económicas de las nuevas democracias-, para quien la realización de un marco institucional "de laboratorio", que no se fundamenta, sobre las alianzas e intereses de grupos políticos y económicos de un país, hace peligrar en sí mismo el proceso de reforma, si es que no lo lleva al fracaso, a largo plazo.

<sup>240</sup> El enfoque de una tradicional política económica centrada en el análisis macroeconómico, generan a la larga, una serie de obstáculos que pueden ensombrecer el crecimiento económico, debido a la escasa institucionalización democrática y consolidada para su mantenimiento. Cfr. Ghio, José María; *"América Latina después de la Reforma: incertidumbre institucional y crecimiento económico"*, en: Revista

Evidentemente este no es la alternativa principal, ni la única para la modernización del Estado: es sólo una estrategia para el alcance de su fin último.